

A
MAGYAR ALKOTMÁNYJOG
TANKÖNYVE

IRTA
FERDINANDY GEJZA



BUDAPEST
FRANKLIN-TÁRSULAT
MAGYAR IROD. INTÉZET ÉS KÖNYVNYOMDA

1911

ELŐSZÓ.

Közel tíz éve annak, hogy «Magyarország közjoga» czimű terjedelmes munkámban megkísérlettem rendszerbe foglalva kifejtetni a magyar alkotmány jogelveit, megismertetni jogtégeit és intézményeit s kidomborítani bennök azt, a mi sajátos nemzeti s a mi intézményeinket a nyugati népek hasonló intézményeitől megkülönbözteti.

E munkát azonban, melyben később lényeges hibákat fedeztem föl s melyen azóta az 1907—9. évi törvényhozás is keresztül gázolt, nem láttam czélszerűnek újból kiadni. Nagy terjedelme alkalmatlanná teszi arra, hogy tankönyvül szolgáljon s censored tapasztalataim arra tanítottak, hogy minél vastagabb a tankönyv, annál vékonyabb a vizsgán a vizsgázók tudománya. Minthogy pedig valamely tárgyat tudományként egy könyvből úgy sem lehet megtanulni, több hasznot vélek hajtani a közjogi ismeretek terjesztése terén, ha tankönyvben kísérem meg az egész alkotmány-jog földolgozását és csupán néhány fontos kérdés bővebb taglalásával foglalkozom; mintha terjedelmes tudományos rendszerbe törekedném azt újból földolgozni. A tudományos részletkérdések megoldása különben is a monographiai irodalom föladata.

Ezért határoztam el tehát magamat arra, hogy nagyterjedelmű munkám második kiadása helyett egy kisebb terjedelmű tankönyvet szerkeszszek, mely talán épen azért fog könnyebben elterjedni, mert rövidebb és áttekinthetőbb lévén, tanulásra alkalmasabb. De avval a rendszerrel, melyet 1902-ben megjelent és fennebb említett munkámban követtem, nem szakítottam teljesen, hanem csupán módosítottam rajta, hogy a könyv anyagát szűkebbre vehessem.

Sikerül-e majd e munkámmal elérni a czélt, a melyre törekszem, azt az eredmények fogják megmutatni.

A szerző.

BEVEZETÉS.

1. §. Az állam és az alkotmány fogalma.

Az ember társas lény s emberi földadatait csak társaságban képes megvalósítani. A mily adott tény az emberre a lét, éppen oly adott tény az is, hogy csak társaságban élhet. Az emberek ennél fogva mindig társasan éltek együtt, bár e társas együttélésnek formái a fejlődés különböző fokához képest különbözők voltak.

Az emberi társas alakulatok valamennyiének közös vonása, hogy abban valamely szervezettség érvényesül, mely befelé az egyes emberekkel szemben uralmat képes kifejteni; kifelé, más hasonló alakulatokkal szemben pedig az által érvényesül, hogy önmagára nézve emez alakulatok uralmát többé-kevésbé kizárni képes. Ez által az ily társas alakulat öncélú lénynyé lesz úgy egyes tagjaival, mint más hozzá hasonlókkal szemben.

Ily társas alakulatok, közületek keletkezhetnek egyéni uralomból. De keletkezhetnek akként is, hogy valamely nép a maga különlétének tudatára ébred, azaz nemzetté lesz és nemzeti mivoltának föntartására és tovább fejlesztésére létesít hatalmi szervezetet és fejt ki uralmat. Ha az ilyen uralmi szervezet meghatározott területen érvényesül, azt *államnak* nevezzük.

Az állam tehát meghatározott földterületen élő emberi közület, melyben külső szervezet útján oly külső hatalom érvényesül, mely ezt a szervezetet, nemkülönben a hatalmi körébe eső egyéneknek önmagával szemben fennálló kötelességeit és szabadsági körét önmaga állapítja meg, céljait önmaga tűzi ki s ezeket, valamint minden akaratát saját szervei által önmaga valósítja meg.

Ha az állam nem személyes uralmon alapúl, hanem egy ethnographiailag különálló nép ölen keletkezett nemzeti eszmének

az uralmán, az ilyen államot nemzeti államnak nevezzük. A nemzet addig, a míg csak mint önállóságra törekvő nép érvényesül, pusztán ethikai fogalom, szemben azzal a néppel, mely a nemzeti eszme híján csak ethnographiai fogalom. A nemzeti államban azonban a nemzet jogi fogalommá lesz, azaz nem csak azokat tekinti tagjaiul, kikben a nemzeti öntudat él és működik, hanem mindazokat, kik a nemzeti uralomnak jog szerint részesei, de egyuttal tárgyai, azaz alattvalói is.

A nemzeti állam a közületi élet legfelsőbb foka. Az ilyen államban mindenki részes akar lenni az állam uralmában, hatalmában, kiben a nemzeti eszme hat és működik. Az uralomban, a hatalomban való részesedés azonban nem mindenkit illet egyformán és csak meghatározott jogszabályok szerint érvényesülhet. De a személyes uralom is külső szervezetre szorul, hogy érvényesülhessen. Ily külső szervezet nélkül nincs állam.

Ezt a külső szervezetet részint érzelmek (hazaszeretet, fejedelem iránt való hűség, egyes osztályok különös tisztelete), részint jogszabályok határozzák meg s minthogy ezeknek harmonikus összessége mintegy megalkotja az államot: az állam hatalmi szervezetét is, az ezt meghatározó érzelmi és jogi tényezők harmonikus összességét is *alkotmány*nak nevezzük a szónak tágabb értelmében. De a szónak tulajdonképeni értelmében alkotmánynak csak az oly szervezetet, illetőleg csak az olyan szervezeti tényezők harmonikus összességét nevezzük, mely mellett az állam tagjainak kisebb-nagyobb köre az állam hatalmában részesedik és így azok, a kikben a nemzeti eszme él és hat, az állam sorsának intézésére befolylni képesek.

Az alkotmány tehát megállapítja: az államhatalom szerveit és egymáshoz való viszonyukat és hatáskörüket; az állami szervek betöltésének és működésének módjait, az államtagoknak mint államszerveknek kötelességeit; az államhatalomnak az állam tagjaival szemben fennálló korlátait vagy másként mondva, az államtagoknak az állammal szemben fennálló szabadsági körét és igényeit; sőt azt a mértéket is, a melyben és azokat a módokat, melyek szerint az államnak egyes tagjai az állami akarat képződésére befolyhatnak és a főhatalom gyakorlásában részesedhetnek.

2. §. A közjog fogalma és viszonya a magánjoghoz.

Az állami szervezetet és annak működését, továbbá az egyénnek mint a köz alkotó elemének, szervének tevékenységét meghatározó jogszabályok összességét *közjognak* (a szó tágabb értelmében), az embernek mint öncélú lénynek életviszonyaira vonatkozó jogszabályok összességét pedig *magánjognak* nevezzük.

De a közjog a magánjogtól nem csak tárgyára nézve, hanem céljára és természetére is különbözik. Ez leginkább szembetűnik ha a jogot nem tárgyi szempontból, hanem alanyi szempontból azaz mint valamely egyént megillető jogosítványt, cselekvési szabadságot, vesszük figyelembe.

Valamely egyént valamely alanyi értelemben vett magánjog, tehát magánjogozat azért illet meg, hogy ő annak hasznát vegye, azzal a [maga jólétét előmozdítsa, célja tehát az egyén magánhaszna. De ha valamely egyént közjogi jogosítvány illet, ez őt nem azért illeti, hogy azzal magánhasznát mozdítsa elő, hanem azért, hogy azt a köznek érdekében érvényesítse. A szavazati jog a polgárt nem azért illeti, hogy szavazatával pénzt keressen vagy hogy külön érdekeit érvényesítse, hanem azért, hogy hozzájáruljon a törvényhozásra legalkalmasabb egyénnek a kiválasztásához és ezzel a közjó előmozdításához.

A magánjog ebből folyólag az egyén sajátja, a melytől kárpótlás nélkül meg nem fosztható s a melyet másra ruházhat s a melyről lemondhat. De a közjogi jogosítvány a köz érdekében illetvén az egyént, arról sem lemondani, sem azt elidegeníteni nem lehet; de viszont, a mint az állam követelheti az egyéntől, hogy közjogát tényleg gyakorolja is, épen úgy kárpótlás nélkül meg is foszthatja tőle, ha a közérdek úgy kívánja.

A közjog és magánjog közötti különbség nem a jogalanyok között fennálló, hanem a jogviszony természetében és a jog tárgyában rejlő különbségen alapul. Ennek fontossága akkor szembezőkő, ha valamely magánjogi viszonyban az egyik jogalany az állam maga. Az állam és egy vállalkozó között kötött szerződés magánjogi viszonyt hoz létre, a melyet az, hogy az egyik szerződő fél az állam, közjogivá nem tesz.

3. §. A belső közjog és a nemzetközi jog.

A köz- és magánjogon kívül a jognak egy harmadik neve a nemzetközi jog, a mely a két előbbtől úgy tárgyára, mint eredetére és természetére nézve különbözik.

Tárgyára különbözik, mert *a nemzetközi jog azokat a szabályokat foglalja magában, a melyek a különböző államok közötti érintkezést, háboruszkodást és az egymással és egymás polgáraival szemben követendő eljárást szabályozzák.*

Eredetére különbözik, mert az államok, a melyek egymással érintkeznek, souverainek, egymástól függetlenek és maguk fölött jogalkotó hatalmat ez idő szerint még nem ismernek. A nemzetközi jog tehát nem származhatik valamely jogalkotó hatalomtól, hanem csakis az emberiség egy nagyobb csoportját átható erkölcsi felfogás azonosságából kifejlődő szokáson, vagy az összes egymással érintkező államok között létesült kölcsönös megállapodáson, vagy két avagy több állam között kötött megegyezésen, szerződésen alapulhat.

Természetére nézve különbözik, mert nincsen oly magasabb jogi hatalom, mely a nemzetközi jogot azokkal az államokkal szemben, a melyek azt megsértik, kényszerrel érvényesíthetné, hanem a megsértett fél maga kénytelen magának elégtételt szerezni, esetleg erőszakkal, háború útján. A nemzetközi jog tehát nem oly szigorú, mint a köz- vagy a magánjog, hanem inkább morális momentumok azok, a melyek érvényben tartják és megsértését megakadályozzák.

A nemzetközi jog külső formája tekintetében inkább a magánjoghoz hasonlít, mint a közjoghoz, a mennyiben ott is egyenlő jogalanyok állanak egymással jogviszonyban. Lényegét tekintve azonban, mégis közelebb áll a közjoghoz, mint a magánjoghoz: először, mert az államok közötti érintkezésre vonatkozik és a hol magánegyének viszonyait szabályozza, ezek ott is csak mint valamely állam tagjai, jönnek tekintetbe; másodsor, mert ha két állam között a viszonyt szerződés szabályozza, ha ezt a szerződést a két állam törvénybe iktatja, az illető államok polgáira nézve esetleg közjoggá válhat.

4. §. A közjog ágai és viszonyuk egymáshoz.

A közjog két főágra oszlik, úgymint: az alkotmányjogra vagy szűkebb értelemben vett közjogra és a közigazgatási jogra. Az igazságszolgáltatás eljárási szabályaival foglalkozó perjog, ma már mint polgári és büntető perrendtartás, a közjog köréből teljesen kivált és önálló jogtudományyá fejlődött, valamint a büntető jog is, a mely szintén a közjog vidékébe tartozik. Ma tehát a közjog nevezete alatt csak az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot szoktuk érteni.

Az alkotmányjog — melyet a magyar jogi irodalomban közönségesen csak közjognak neveznek a szó szűkebb értelmében — azoknak a jogszabályoknak rendszeres foglalata, a melyek az alkotmányt magát, tehát az államhatalomnak a szervezetét, az állam főszerveinek, hatalmi tényezőinek hatáskörét és ezeknek egymáshoz, valamint az állam tagjainak a főhatalomhoz való viszonyát meghatározzák.

A közigazgatási jog ezzel szemben azoknak a jogszabályoknak rendszeres foglalata, a melyek az állam szerveinek az állam-célok elérésére irányuló valóságos cselekvését, tehát a végrehajtó hatalom szerveinek egymáshoz való viszonyát, ezeknek a szerveknek hatáskörét és eljárási szabályait határozzák meg.

A kettő tehát abban különbözik: hogy az alkotmányjog az állam szervezetét cselekvésre képes, de nyugvó, azaz a külvilágot át nem alakító állapotában határozza meg, tehát abban az állapotban, a mikor a szervek működnek ugyan, de csak az államra visszahatólag; a közigazgatási jog ellenben az állam szervezetével abban az állapotban foglalkozik, a midőn ezek a szervek a külvilág alakítására, az állam konkrét céljainak elérésére kifelé ható működést fejtenek ki. Az alkotmányjog tudománya tehát részletesen csak a törvényhozó hatalom szerveinek szervezetével és tevékenységével foglalkozik, mint a mely szervezet az állami akarat létrehozására és kifejezésére működik közre, míg a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom szervezetével csak oly mértékben, a milyenben szükséges foglalkoznia azért, hogy ezeknek a szerveknek a törvényhozó hatalom szerveihez és egymáshoz való viszonya meghatározható legyen.

Ezzel szemben a közigazgatási jog mint tudomány a végrehajtó és bírói hatalom szervezetét részletesen ismerteti és az állam konkrét feladatait is, a mint azok a törvényekben és egyéb jogszabályokban meghatározatnak, tárgyalja s főképen azokkal az eljárási szabályokkal foglalkozik, a melyeket a végrehajtó hatalom szerveinek követniök kell, hogy az államnak meghatározott konkrét céljai eléeressenek.

Így pl. a míg az alkotmányjog az önkormányzati közönségekkel csak annyiban foglalkozik, a mennyiben azoknak az állami szervezetben elfoglalt jogállását határozza meg; addig a közigazgatási jog azt tárgyalja, hogy melyek az önkormányzati közönségeknek a szervei és mily hatáskörük és köteleességeik vannak az egyes szerveknek s mit kell azoknak tenni a közadók behajtására, mit a közrendnek a fentartására vagy a járványok terjedésének a megakadályozására stb.

Vagy pl. a míg az alkotmányjog a hivatalviselési képességet csak annyiban tárgyalja, a mennyiben az az állampolgárnak oly képessége, melynélfogva közhivatalra alkalmazható és így a végrehajtó vagy a bírói hatalom szervévé lehet; addig a közigazgatási jog azokat a szabályokat tárgyalja, a melyek a különböző hivatalokra a képesítést megszabják és így a betöltésükre hivatott szerveknek meghatározzák, hogy mely hivatalra minő képzettségű egyéneket alkalmazhatnak, valamint azokat a szabályokat is, a melyek a szolgálati viszonyt, azaz a felettes hatóságok rendelkezési jogának korlátait meghatározzák.

Az alkotmányjog tehát inkább azokat a jogelveket tárgyalja, a melyek az állami szervezet működésében érvényesülnek; a közigazgatási jog ellenben inkább az eljárás szabályaival foglalkozik.*

Az igazságszolgáltatási eljárás szabályai azonban nem tartoznak a közigazgatási jogba, hanem mint polgári és büntető perrendtartás, önálló tudományágak.

Az alkotmányjog kevésbé szigorú, mint a közigazgatási jog, mert az alkotmányjogban a souverainitás tényezői állanak egymással szemben, kik fölött felsőbb hatalom nincsen.

* Az alkotmányjogot több magyar író, mint Korbuly Imre, Kiss István, Nagy Ernő, Bonecz Ferencz, német írók nyomán államjognak is szokták nevezni és ekként akarják a szűkebb értelemben vett közjogot a tágabb értelemben vett közjogtól megkülönböztetni, holott a közigazgatási jog is államjog.

5. §. A magyar közjog (alkotmányjog) tárgyalásának rendszere.

A közjog tanításánál leghelyesebbnek látszik, ha mindennek előtt azokkal az általános fogalmakkal ismerkedik meg a tanuló, a melyeknek ismerete nélkül a közjog egyes tételeit bajos megérteni. Csak ezek megismertetése után lehet a jogtételek, intézmények és jogszabályok elemzésébe bocsátkozni. A részletek ismertetése után [pedig összefoglalásra van szükség, mely a részletek ismeretét föltételezi, hogy az alkotmány képe megalkotható legyen.

Ezt tartva szem előtt, ennek a munkának tárgyalási rendszere a következő:

Az alkotmányfejlődés vázlatának ismertetése után a szent korona fogalmát és az alkotmány tényezőit s az állam főszerveit, majd a magyar alkotmány jellegzetes tulajdonságait fogjuk ismertetni.

Az *általános részben* első sorban a magyar közjog kútffőit, azaz külső jogforrásait, azután az állam egyes alkotó elemeit, úgymint az állam területét, a magyar állam népét (állampolgárság, állampolgári jogok és köteleességek) és a főhatalom önkorlátozását (államhatalmi ágak, közös és közös egyetértéssel intézendő ügyek, a társországok autonómiája), végre az állam külső megjelenését (a czimer, zászló és államnyelv) fogom tárgyalni.

Az elemző rész előbb az alkotmány szervezetéről (király, országgyűlés, kormány, fegyveres erő, közigazgatási és birói szervezet); azután pedig az alkotmányszervezet működéséről (törvényhozás, kormányzás és közigazgatás, bíraskodás) fog szólni.

Végre az összefoglaló rész első fejezete a magyar szent korona országainak állami egységét, azaz Horvát-Szlavonországok közjogi helyzetét, második fejezete a magyar állam függetlenségét és nemzetközi jogállását, azaz az Ausztriai császársághoz való viszonyát, a harmadik fejezete pedig az államhatalmi tényezőknek és az állami főszerveknek egymáshoz való viszonyát fogja fejtegetni.

Az anyag tárgyalásának ezt a rendszerét az teszi megokolttá, hogy a míg az alkotmány vázlatát a tanuló nem ismeri, bajos megértenie a jognak egyes tételeit. A mi pedig a jogtételek ismertetését illeti, ennél czélszerűnek látszik az alkotmány szervezetének és működésének tárgyalását megelőzően az állam alkotóelemeinek, tudniillik a területnek, a népnek és a főhatalomnak általános

rajzat adni, mert csak az erre vonatkozó általános tudnivalók alapján lehet az alkotmány szervezetét és a szervek működését megérteni. Végre az elméleti kérdéseket csak összefoglalásképpen és csak a részletes jogszabályok ismerete alapján lehet sikerrel fejtegetni.

Ennek a tárgyalási rendszernek az az előnye is van, hogy az alkotmányjognak Horvát-Szlavonországra vonatkozó részét nem mint külön horvát-szlavonországi közjogot, az Ausztriához való viszonyt meghatározó jogszabályokat pedig nem mint osztrákmagyar közjogot, a magyar közjog szerves egészéből mintegy kiszakítva ismerteti; hanem beleillesztve a magyar alkotmányszervezet szerves egészébe, tehát mint a magyar állam közjogának egyes jogtételeit, jogszabályait vagy elméleti tanait.

6. §. A magyar közjog segédtudományai.

A magyar alkotmány történelmi alapon fejlődván, megértéséhez a történelmi előzmények ismerete okvetlenül szükséges. Ezek a történelmi ismeretek azokból a tudományokból meríthetők, a melyek a magyar nemzetnek, az alkotmánynak és a jogfejlődésnek történetét adják. Ehhez képest a magyar közjognak első helyen említendő segédtudományai: 1. *az ország története*, 2. *a magyar alkotmány és jogtörténet*.

De e történeti tudományok tanulmányozása föltételezi a magyar, a latin és a német nyelvek és az oklevéltan ismeretét, a miért ezeket is a magyar közjog segédtanai közé kell sorozni.

Az országgyűlési tárgyalások irományait sokan szintén a segédtudományok közé sorozzák, elég helytelenül, mert az irományok nem tudományág, hanem a magyar történelemnek forrásai, épen úgy, mint az oklevelek.

A közjog segédtudományai közé tartoznak még azok a tudományok is, a melyek az állammal és az államélet jelenségeivel elvontan foglalkoznak, mert az állam szervezete és működése tanaiknak ismerete nélkül alig érthető. Ilyenek: a *bölcséleti államtan*, a melyet a németek allgemeine Staatsrechtnek neveznek, s mely az állam szervezetét jogbölcseleti alapon tárgyalja; továbbá az *alkotmányi politika*, mely az állam alkotmányi életének jelenségeit szintén bölcseleti alapon vizsgálja.

Minthogy végre idegen államok alkotmányos intézményei a magyar intézmények behatóbb vizsgálatát segítik elő, ide kell még sorolni *más államok alkotmányjogának az ismeretét is.*

7. §. Az alkotmányfejlődés vázlatja.

A magyar államot ezer év előtt hét, illetőleg a később hozzájuk csatlakozott kabarokkal együtt nyolcz rokon törzs alapította, a mely törzsek a IX. században a hatalmasabb szomszéd népek elleni védekezés céljából szövetkeztek egymással és előbb közös bírót (gyula), majd hadvezért (kende, karkhász), végre Árpád személyében örökös fejedelmet választottak maguknak, hogy a honfoglalás munkáját sikeresebben megoldhassák.

A fejedelem választása alkalmával a hét törzs szövetségi szerződést kötött, melynek tartalma a magyar krónikák szerint a következő: 1. A fejedelem mindig Árpád nemzetségéből legyen. 2. A mit közös erővel szereznek, abból mindnyájuknak jusson. 3. A fejedelem a vajdákat és fiaikat tanácsából soha ki ne zárja. 4. Ha valaki utódaik közül hűtlenné lenne a fejedelem személye iránt és meghasonlást szítana a fejedelem és rokonai között, a vétkesnek vére ontassék, amiképen az ő vérük omlott az esküszertartásánál. 5. A ki a fejedelem vagy a vajdák utódai közül megállapodásaikat meg akarná szegni, átok alatt legyen mindörökre.

Ezt a szerződést azzal pecsételték meg, hogy karjaikból közös edénybe vért ontottak s innen e szerződés vérszerződésnek neveztetik.

Az előbb Etelközben letelepedett rokon törzsek Árpád vezérlete alatt elfoglalván a mai Magyarországot, itt letelepedtek, majd teljes szervezeti egységbe összeolvadva, szilárd államot alapítottak, a mely immár ezer ének viszontagságait is diadalmasan kiállotta.

A fejedelem kezdetben a mai hazánk területén történt letelepedés után is csak hadi fővezér volt, de nem monarcha, mert az egész nemzetet illető ügyeket a honfoglaló fegyverviselő szabadok s ezek utódai, a nemesek intézték nemzeti gyűléseiken. De Gejza fejedelem, a ki már kereszténynyé lett, monarchiai tartalmat adott a fejedelmi méltóságnak, fia pedig, Szent-István, a ki a nemzetet a keresztény hitre térítette, ezt a monarchiai hatalmat a keresztény királyság formájába öltöztette. Koronát kért a pápától, ezzel

magát 1001-ben* keresztény szokás szerint megkoronáztatta s ezzel megalapította a magyar keresztény királyságot. De ez a királyság nem hűbéri királyság volt, mint akkor az európai királyságok, hanem erős középponti hatalom, mint a nagy Károly római császársága. Ennélfogva a királyság a magyarság erőteljes közszel-leme következtében mindig erős középponti hatalom is maradt, úgy hogy az igazi hűbériség Magyarországon ki sem fejlődhetett, ha-nem az egész nemzet (nemesség) korlátozta a királyi hatalmat.

A királyi hatalom kezdetben önálló hatalom volt, mely a vele különös kötelezettségi viszonyban élő várkatonaságra és a várföl-deken élő népelemekre támaszkodott. A honfoglaló nemzetségek (nemek) ivadékai pedig, a kik innen *nemeseknek* nevezettek, a régi törzsszervezeti alapon folytatták a maguk külön, szabad életét és csak az ország védelmére tartoztak lóra ülni. De szent István hosszú, 38 évig tartó uralkodása és oly népszerű királyok, mint I. Gejza, szent László és Kálmán, megkedveltették a nemesekkel is a királyi hatalmat, a nemes közvetlenül a királyt tartotta urának, más urat maga fölött el nem ismert, a király tisztjeit sem, kivéve a királyi udvarban lévő néhány főméltóságot, mint a *núdort* (co-mes palatinus), az *országbíró*t, a tárnokmestert, kik már a XII. században nem udvari, hanem országos főméltóságok és a neme-sek rendes bírái voltak s ezen idő óta a nemesség és a királyság egy közjogi egészbe olvadtak össze.

Ettől az időtől fogva a nemesség nem abban kereste a maga szabadságának biztosítását, hogy különálljon a királyságtól, hanem abban, hogy a királyi hatalomra befolyást gyakoroljon és ezt a hatalmat a királyi tanácsban és az országgyűlésen korlátozza.

Az első nagyobb szabású kísérlet volt erre II. Andrásnak 1222-ben kiadott aranybullája, a melyet a király a nemesek köve-telésére adott ki és a melyben megígérte, hogy a nemeseket, a várjobbágyokat, a vendégeket (legnagyobb részét német városi polgá-rok) szabadságaikban meg fogja tartani.

Arra az esetre pedig, ha ígéretét meg nem tartaná, följegosi-totta a nemeseket, hogy neki és utódainak a hűtlenség bűne nél-kül együtt és egyenként fegyverrel is ellenállhassanak.

Ez időtől fogva a királyi hatalom korlátai folyton szaporodtak

* Karácsonyi J. Szent István megkoronázása (Századok 1901 évf. 869—879. l.)

és az Árpád-ház kihalása idején a királyság egy hatalmas birtokaristokrácia, oligarchia kifejlődése következtében annyira meggyöngült, hogy már-már az országnak egyes urak magánuradalmaira való szétbomlásától lehetett tartani. De Károly Róbertnek királylányvá választása (1308) után a királyságnak a kisbirtokú nemesekkel való szövöttezése által sikerült helyreállítani a királyi tekintélyt, a nemeseknek az urakkal teljes jogegyenlőségét és megmenteni az országot a hűbéri feldarabolástól.

Ebben nagy része volt a nemesség nemzeti érzületének és egy közjogi tannak, a mely még az Árpádok korában keletkezett s mely a szent korona tana néven ismeretes. E tannak lényege az, hogy az államhatalmi jogosítványok a szent korona joghatóságához tartoznak és így a király, mint a szent korona birtokosa bírja hatalmát, a nemesek pedig, mint a szent korona tagjai, a szent korona jogán bírnak birtokukat, gyakorolnak joghatóságot és részesednek az államhatalom gyakorlásában.

E tan szoros összefüggésben volt a királyválasztási joggal és a koronázás intézményével, mely egyházi intézményből a XIII. század folyamán nevezetes politikai és közjogi intézménnyé fejlődött, a mikor az ország a koronázásban királylányvá avató erőt látván, a koronázáskor a királytól alkotmánybiztosító esküt követelt s kifejlődött az a felfogás, hogy az ország országgyűlésen koronázza a királyt s ruházza föl a királyi hatalom teljességével.

A mohácsi vész (1526) után idegen dinasztia kerül az ország trónjára s Erdély elszakad a szent koronától s török patronatus alatt önálló nemzeti fejedelemséggé lesz, mignem 1690-ben meghódol az ausztriai háznak, de külön országgént kormányoztatik a magyar királyok mint erdélyi fejedelmek által 1848-ig. Ebben a korban a szent korona tana elhomályosul s Magyarország alkotmánya rendi irányban fejlődik, mely fejlődés 1608-ban a két táblás országgyűlésnek törvénybe iktatásával nyeri befejezését.

A rendi korban a királyok Magyarországot beolvasztani akarják ausztriai örökös országaikba s hogy ezt tehessék, a trón örökössé tételére és a rendi jogok és az alkotmány megdöntésére törekzenek. Ezzel szemben a négy országos rendben (főpapság, főrendiség, nemesség és szab. kir. városok) szervezkedett nemzet hol fegyverhez nyul, hol a passzív ellenállás fegyverével védekezik. Az 1687. évben az elsőszülöttség rendje szerinti trónöröklés az ausztr-

riai ház fiágában, 1723-ban pedig nőágaiban is törvényes szabályozást nyer, de a koronázás megtartja közjogi jelentőségét. Az ország kormányszata azonban idegen kézbe kerül s az állam nemzeti jellegét a nemesség csak a megyék önkormányzatában tartja fenn, mely megyei önkormányzat alapjai már IV. Béla alatt a XIII. században vettettek meg és az Anjouk alatt fejlődnek ki. De a megyék teljes kifejlődése a mohácsi vész után következik csak be.

A rendi kor 1848-ig tart. Ekkor az alkotmány a jobbagyság felszabadításával és a követek táblájának népképviseleti alapon történt újraszervezésével demokratizálódik, a felelős ministerium szervezésével az országgyűlés a középponti királyi kormányzatra is befolyást nyer és Magyarország független államisága intézményi biztosítékokat szerez, Erdély pedig ismét egyesül az anyaországgal.

De a fejlődés új irányát megzavarja a nemzet és királyi háza közt támadt összeütközés, melynek következménye a nemzet legyőzete, az alkotmány elkobzása és az országnak földarabolva az ausztriai császárságba történt bekebelezése volt. A nemzet passiv ellenállása azonban megtörte az abszolutizmus egységesítő erejébe vetett hitet s miután az 1867. évi kiegyezés megkísértette kiegyenlíteni azokat az ellentéteket, a melyek a magyar nemzeti aspirációk és a magyar királynak ausztriai császári hatalma közt támadtak; az alkotmány és az 1848-ik évi törvények érvénye ismét helyreállított, Ferencz József öfelsége magyar királylyá megkoronáztatott s Magyarország független nemzeti államisága elismertetvén, törvényes szabályozást nyertek a Magyarország és az Ausztriai császárság közötti közös ügyek, a melyek közös szervekkel lesznek intézendők; megállapítottak azok az ügyek, a melyek külön szervekkel, de szerződéses alapon közös egyetértéssel intézendők; Magyarország pedig egyéb ügyeiben visszanyerte teljes belkormányzati és törvényhozási függetlenségét.

Az 1867. évi kiegyezésnek azonban nem sikerült az ausztriai császársággal közös ügyeket úgy meghatározni, hogy a félreértések ki legyenek zárva. A kiegyezési törvények Magyarországon és Ausztriában eltérő közjogi felfogásból kiindulva alkottattak meg s értelmezésük tekintetében sok a controversia. Tehát még mindig két, egymással ellentétes közjogi felfogás küzd az érvényesülésért: az egyik a magyar felfogás, mely Magyarország független államiságának alapján áll s mely az ország és Ausztria között csak

szövetségi kapcsolatot ismer el; a másik az osztrák fölfogás, mely a két állam kapcsolatát alkotmányjogi belső kapcsolatnak tekinti s mely a kiegyezésben nem lát egyebet, mint az egységes ausztriai császárságnak dualisztikus alapon osztrák-magyar császársággá átalakulását Magyarország széleskörű autonómiájának elismerésével.

8. §. A szent korona fogalma.

A magyar állam főhatalmának symbóluma az ország szent koronája, a melylyel a magyar nemzet királyait megkoronázni s ezzel a királyi méltóságot betöltő személyt a teljes királyi hatalommal felruházni szokta.

Az ország szent koronája (*sacra Regni Hungariæ Corona*) azonban nem csupán koronázási ékszer és a magyar államhatalom symbóluma, hanem történeti alapon kifejlődött közjogi fogalom is, mely a szent István koronájának vagy szent koronának nevezett ékszertől, mint a magyar állam eszméjének, főhatalmának külső jelképétől vette nevét, mert a történelmileg fejlődött magyar felfogás szerint csakis ezzel a koronával lehet érvényesen királyt koronázni, mivel ebben a koronában lakozik a királyság ereje és az iránta való tiszteletben nyilatkozik meg a nemzetnek a királyság intézményéhez való ragaszkodása.

Ezen az alapelven épül föl a magyar alkotmányjognak az az alaptana, a melyet a szent korona tanának nevezünk.*

* A szent korona tanát először Werbőczy István foglalta rendszerbe Hármaskönyvében (I. r. 3. cím). Bár e tan teljes feledékenységbe sohasem merült, a rendi korban nagyon elhomályosult és a legújabb alkotmányfejlődés alig vett róla tudomást. Hajnik Imrét illeti az érdem, hogy e tanak nagy fontosságát felismerve, annak a nemzeti köztudatban öntudatlanul élő elveit jogtörténeti megvilágításban ismét rendszerbe foglalta (Egyetemes európai jogtörténet. 1899. 236—237. l.; Magyarország és a hűbéri Európa, 104—110. l.) s az ő nyomán kísértettem meg én is ezt a tant tovább fejleszteni és a mai alkotmány intézményeivel összhangba hozni (A kir. méltóság és hatalom, 1895. 198—200. l.; Az arany bulla, 1899; Az államalkotó szerződések. 1902. 22—27. l. [Athenæum 1901. évf.]; Magyarország közjoga, 1902. 43—47. l.; A magyar alkotm. történeti fejlődése, 62—81. l.). Legrészletesebben fejtí ki e tant Timon Ákos 1903-ban megjelent «Magyar alkotm. és jogtört.» című munkájában 481—520. l. és e tanra igyekszik alapítani modern államelméletét Balogh Artúr «Az államélet fő jelenségei, tekintettel a magyar szent korona elméletére» című, 1904-ben megjelent munkájában.

Ez a tan már az Árpád-kor vége felé, a XIII. században indul fejlődésnek, de teljes kifejlődését Zsigmond alatt (1387—1437) nyeri. Lényege az, hogy Magyarországon a Szent István koronáját, mint az ország szent koronáját¹ illeti az uralkodás, az országlás, a törvényhozás és bíraskodás, a nemesítés és birtokadományozás joga és hatalma és a király is csak a szent korona jogán bírja ezt a hatalmat.² De mivel a szent korona minden birtokjog forrása (*radix omnium possessionum*), a nemesek pedig bírják az ország területének kisebb-nagyobb részét: nemcsak a király birtokosa a koronának, hanem a nemesek is tagjai, tehát valamennyien ugyanazon a jogon, de birtokaik arányában részesei a szent korona hatalmának, vagyis a nagyobb birtokos, mivel több közkötelezettség terheli, nagyobb köztevékenységre is van képesítve. Innen származik a nemesek, ma az állampolgárok jogegyenlősége mellett is a magyar politikai élet aristokratikus karaktere.

A király a szent korona birtokosa, a nemesek pedig *a szent korona tagjai* (*membra sacrae Regni Coronæ*), a kik együtt alkotják *az ország egész testét* (*totum corpus Regni*), mely az országgyűlésen van jelen. A király pedig csak ott gyakorolhatja az állami hatalom teljességét, csakis ott alkothat törvényt, a hol *a szent korona egész teste* (*totum corpus sacrae Regni Coronæ*), azaz a király is, a tagok is jelen vannak, t. i. az országgyűlésen és azzal együtt és a király az országot csak a nemesek részvételével kormányozhatja. Mert a király hatalma a nemesektől átruházás útján származik a királyra, a midőn a királyt országgyűlésen megválasztják és az ország területi integritásának és jogainak, alkotmányának esküvel történt biztosítása után megkoronázzák s ezzel a szent koronában rejlő hatalmat reáruházzák. És a nemesek csak ezután teszik le a hűségi esküt a királynak. A király tehát csak a koronázás által szerzi meg a privilegiumadás, a törvénytésztetés, a birtok- és nemességadományozás hatalmát.

«E két dolog — mondja Werbőczy Tripartitumában — mintegy a viszonos átruházásnál és kölcsönösségnél fogva oly szorosan függ össze egymással mindenkor, hogy egyiket a másiktól elválasz-

¹ A koronát *szentnek* nevezik IV. Béla óta. L. Timon Magy. alkotm. és jogtört. I. kiadás. 482. l. 3. jegyz.

² Ezt a XV. század óta a királyok is elismerik. L. Timon i. m. 483. l. 6. jegyz.

tani és elszakítani nem lehet és egyik a másik nélkül nem történhetik. Mert a fejedelmet is csak a nemesek választják s a nemeseket is csak a fejedelem teszi azokká és ékesíti nemesi méltósággal.»

A nemesek és a király tehát hűbéries formák (kölesönös eskü, birtokadományozás és birtokjog és ezzel járó közhatalmi jogosítványok) mellett, de közjogi egységben egyesülnek a szent korona fogalmában, mert a nemes annak a hatalomnak az alattvalója, a mely az országgyűlésen egybegyült nemesektől származik és a melyben ő maga is részesedik, tehát nem hűbéres.

A szent korona tanának lehet tehát köszönni, hogy Magyarországon be nem következett az a hűbéri szakadozottság, mely Németországot a teljes fölbomlás stádiumába juttatta és a császárságot árnyékhatalommá tette. Ennek a tannak lehet köszönni, hogy a hatalmas nagy urak nem válhattak souverainekké, mert hatalmuk megtörésére a nemesség nagy tömegei szövetkeztek a királysággal s azért követeltek jogot a királyi hatalom korlátozására, hogy a királyt a féktelenkedőkkel szemben erélyes föllépésre kényszeríthessék.

Ezen a tanon, mint alapon, fejlődött ki a magyar banderialis hadszervezet is, a mely szerint minden nemes birtokai arányában tartozott az ország védelmére lovaskatonákat kiállítani jobbágysorából és ezen a tanon, mint alapon, fejlődött tovább a magyar alkotmány, úgy hogy ez a tan a mai alkotmánynak is alaptana.

A nemesség kiváltságos állásának megszűnésével és annak következtében, hogy a nemesi földbirtok közjogi jelentősége megszűnt, a szent korona tana is lényegesen módosult. Hiszen már a mohácsi vész előtt is ki voltak fejlődve az alkotmányi életnek azok a bajai, a melyek a szent korona tanát a mohácsi vész után bekövetkezett rendi korszakban elhomályosították. De azért a szent korona tana változott alakban bár, de a magyar alkotmányjogban még mindig élő közjogi elmélet maradt s lényeges változás benne csak az, hogy a nemesség helyére az állampolgárság és a birtokjog helyére a politikai jogok léptek. E tannak ismerete nélkül a magyar alkotmány jogelveit megérteni ma sem lehet.

E tant mai modern alakjában röviden a következőkben foglalhatjuk össze.

A szent korona, mint közjogi fogalom, jelenti az államha-

talmat és annak alanyát, vagyis magát a cselekvésképes souverain magyar államot egész szervezetével és erejével.

A szent korona e szerint *nem a király személye, sem pedig a királyság* a maga történelmi folytonosságában, (mint a hogy az angol alkotmányban értik a személytelen koronát), mert a szent korona *teljes hatalma nincsen a királynál*; hanem a nemzet és a nemzetnek egyes tagjai, a *magyar államnak polgárai is részesei az ő hatalmának*, ennek következtében *a királyt*, a ki a szent korona hatalmának birtokosa és képviselője, ennek a hatalomnak gyakorlásában *korlátozzák és befolyásolják*, a miért is a szent korona tagjainak (*membra sacrae Regni Coronae*) neveztetnek.

A király és a szent korona tagjai, az állam polgárai együtt *alkotják a szent korona egész testét* (*totum corpus sacrae Regni Coronae*), miért is a szent korona alatt a nemzetet és királyt együtt kell érteni; *a szent korona tagjainak összessége pedig* a király nélkül az ország egész testének (*totum corpus regni*) neveztetik. A szent korona ma már nem a birtokjognak, hanem minden politikai jognak a forrása.

Az ország egész teste az országgyűlésen van képviselve, a hol a szent korona tagjai részint személyesen, részint választott képviselők által jelennek meg. Az országgyűlés két testületből áll, az egyik a *főrendiház*, melyben a szent koronának azok a tagjai jelennek meg, a kik személyesen vesznek részt az országgyűlésen; a másik a *képviselőház*, a melyben a szent korona tagjai által az országgyűlésre választott képviselők jelennek meg.

A király csak ott gyakorolhatja a szent korona hatalmát souverain formában, vagyis csak ott juthat kifejezésre az államhatalom teljessége, a hol a szent korona egész teste jelen van, t. i. az országgyűlésen és azzal együtt.

De viszont *a szent korona hatalma király nélkül nem működhetik*, mert hiányzik belőle az egységesítő és irányító elem. Ha tehát az országnak *nincsen koronás királya*, a szent korona teste csonka, mely *kiegészítésre szorul*. Ily esetben tehát az országgyűlés hajdan előbb királyt választott és ezt megkoronázta, *ma pedig* a törvény szerint a királyi székbe örökösödési joron következő személyt tartozik megkoronázni és ez által a szent koronát souverain formában kifejezhető akarat kifejtésére képesse tenni.

A. meddig a szent korona hatalma terjed, addig terjed a

szent korona országa. A szent korona hatalmának alávetett földterület, az állam területe, tekintettel arra, hogy ez több egymástól különálló részből áll, *a szent korona országainak* nevezetetik.

A szent korona fogalmában tehát terület, nép és főhatalom, s a főhatalomnak egyes alkotmányjogi főtényezői, a király és a nemzet, illetőleg az ezt képviselő országgyűlés, a legbensőbb közjogi egységben egyesülnek és a magyar állam függetlensége, souverainitása s a magyar állam főhatalmának közhatalmi, a királyságnak pedig korlátolt monarchiai jellege jut kifejezésre.

9. §. Az alkotmány főtényezői és az állam főszervei. Partikuláris alkotmányjogi tényezők.

A szent korona tanából folyólag az államhatalomnak két *főtényezője* van, úgymint *a király* és a nemzet, illetőleg az ezt képviselő *országgyűlés*. E két tényező együtt alkotja a souverain állami akaratot, t. i. a törvényt s mind a kettő felelőtlenül, azaz souverain módon gyakorolja az őt illető jogosítványokat. Mindazonáltal a souverainitás alakilag a királynál van, mert az országgyűlést ő hívja egybe és oszlatja föl s mert a törvény is királyi privilégium alakjában válik kötelezővé.

De a király és az országgyűlés mellett vannak még a magyar államnak oly főszervei is, a melyek föladataikat önállóan végzik ugyan, de nem felelőtlenül, azaz nem souverain módon, tehát nem alkotmányjogi tényezők. Ilyen a végrehajtó hatalmat kezelő minisztérium, mely a királynak engedelmeskedik, de az országgyűlésnek felelős, és ilyen az igazságszolgáltatást végző bíróság, melynek tagjai vagyoni, büntetőjogi és fegyelmi felelősséggel tartoznak a felettük ítélő bírósággal szemben.

Az állam főszervei tehát: a király, az országgyűlés, a minisztérium és a bíróságok.

Az alkotmány főtényezőin kívül vannak még partikuláris alkotmányjogi tényezők is, azaz olyanok, melyek által a nemzeti akarat nem egyetemesen, hanem csak részlegesen nyilatkozhatik meg, az állam területének csak egy meghatározott részére és csak meghatározott ügyekre korlátozva.

Ilyenek: *a)* a társországok országgyűlése és *b)* a törvényhatóságok.

a) Horvát-Szlavonországok területén a szent korona hatalma

1868 óta ezeknek az országoknak autonom ügyeiben más szervek útján és más módon érvényesül, mint a szorosabb értelemben vett Magyarországon. Ezekben az ügyekben ugyanis a végrehajtó hatalom kezelője nem a minisztérium, hanem a bán, a bíráskodást külön bírói szervezet végzi és a törvényhozást a király nem a magyar országgyűléssel, hanem a társországok külön országgyűlésével együtt gyakorolja. Ennélfogva a társországok mint autonom szervezet, a társországok országgyűlésén vannak képviselve, mely országgyűlés azonban nem államhatalmi főténytőző, mert hatásköre területileg is, tárgyilag is korlátozva van, hanem partikuláris alkotmányjogi tényező, mert föladatát mégis felelőtlenül végzi.

b) A törvényhatóságok a szent korona tagjainak önkormányzati közönségei, melyek által a nemzeti akarat az állam területének meghatározott részén megnyilatkozhatik s melyek által a nemzet a végrehajtó hatalom gyakorlásában közvetlenül részt vesz. Az alkotmányjogi tényezők közé azért kell sorolnunk a törvényhatóságokat, mert a törvényeket és a kormány rendeleteit a törvényhatóság területén a törvényhatóság hajtja végre s az országgyűlésen meg nem szavazott adók behajtására és meg nem ajánlott ujonczok kiállítására nem kényszeríthetők és így vannak kérdések, a melyekben maguktartásáért felelősségre nem vonhatók.

10. §. A magyar alkotmány jogalkotó tényezői (belső jogforrásai.)

Jogalkotó tényezők, belső jogforrások alatt azokat a tényezőket, hatóságokat, közönségeket és állami szerveket kell érteni, a melyek a jog alkotásában részt vesznek, a melyeknek akaratkijelentése a jogalkotás alapja, vagy a melyeknek tekintélye a jogot kötelező erővel ruházza fel. A magyar alkotmány szerint ugyanis nemcsak az állam és hatóságai, hanem az állam részei, az állampolgárok közjogi önkormányzati közönségei és egyéb szervezetei és csoportjai is alkothatnak jogot, mert az *önjogalkotás (autonomia)* a magyar alkotmány természetében rejlik, de ennek a jognak kötelező erejét a felsőbb hatóságok részint hallgatólag, részint kifejezett akaratkijelentéssel adhatják meg.

A jog területi, tárgybeli és néprétegre való kiterjedtsége szempontjából különböző, s e szerint a belső jogforrások is különböznek egymástól.

A jog területi kiterjedtsége szempontjából lehet *egyetemes (ius universale)*, mely az ország vagy az állam egész területén érvényes és *részszerű (ius particulare)*, mely csak az állam területének egy kisebb részén van hatályban.

A jog tárgyi kiterjedtsége szempontjából lehet *általános (ius generale)*, mely a jogi szabályozás körébe eső minden tárgyra kiterjed és *különös (ius speciale)*, mely csak bizonyos tárgyak jogi szabályozására vonatkozik.

A jog népréteg szerinti kiterjedtsége szempontjából lehet *közönséges (ius commune)*, mely minden rendű és állapotú emberek jogviszonyait szabályozza és *részleges (ius singularis)*, mely csak bizonyos állapotúak jogviszonyait szabályozza.

Az egész országra kiterjedő és minden tárgyat érintő jogot csak az alkotmány főtényezői, a *király* és a *nemzet*, illetőleg az ezt képviselő *országgyűlés* alkothat, ezek tehát *universalis és generalis jogalkotó tényezők*, belső jogforrások; a *minisztérium* és az *egyes miniszterek pedig*, a melyeknek hatásköre szintén az egész országra, de csak bizonyos ügyekre terjed ki, *universalis de specialis jogalkotó tényezők*, belső jogforrások.

A *horvát-szlavon országgyűlés* csak bizonyos ügyekben és az állam területének csak egy részére, de ott a nép minden osztályára alkothat jogot, a magyar királylyal együtt, éppen így Horvát-Szlavonországok bánja is, ezek tehát csak *particularis és specialis, de közönséges belső jogforrások*, és ugyanez mondható az önkormányzati közönségekről, a *törvényhatóságokról* és a *községekről* is, a melyek csak az *universalis jogalkotó tényező* által alkotott jog határain belül alkothatnak jogot és csak saját területükre.

De a nemzet bizonyos életviszonyok között élő polgárainak összessége, illetőleg ezeknek *különös szervezetei, mint pl. a kereskedők, vagy a tőzsde*, csak saját *különös életviszonyaikkra* vonatkozólag bírnak jogalkotó hatalommal és csak saját maguk között érvényes jogot alkotnak, ezek tehát csak *specialis és singularis jogalkotó tényezőkként* szerepelhetnek. De mindezek közönséges jogot nem alkothatnak, az alkotmányban mint jogalkotó tényezők, figyelembe nem jönnek.

11. §. A magyar alkotmány jellegzetes tulajdonságai.

I. Külső formáját tekintve a magyar alkotmány *monarchiai*, azaz a magyar államban a souverainitás csak egy egyént illet, a királyt s nem az állampolgárok összességét vagy egyik osztályát. De a souverain fejedelmet illető *hatalomkör a nemzettől származik és korlátolt* s a *főhatalom alanya* nem maga király, hanem *a szent korona*, vagyis a király és a nemzet együtt. Minthogy pedig a királyi hatalmat a nemzet az országgyűlés által korlátolja, az országgyűlés pedig 1848 előtt rendek szerint volt szervezve, a magyar alkotmányt *korlátolt rendi monarchiainak*, 1848 óta pedig mivel az országgyűlés nagyobb politikai súlyú táblája népképviselési alapon van szervezve, *népképviselési korlátolt monarchiai alkotmánynak* szoktuk nevezni.

II. *Belső természetét* tekintve, a magyar alkotmány *nemzeti alkotmány*, azaz nem a fejedelem kegyéből engedélyezett vagy octroyált,* a melyet a fejedelem a mint adott, úgy fel is függeszthet vagy mással pótolhat avagy végképen elvonhat; *hanem a magyar nemzetnek visszavonhatatlan és elkobozhatatlan sajátja*, ennél fogva azon bárminő változtatást vagy *módosulást csakis* oly módon lehet tenni, mint a hogy az alkotmány szerint törvényt alkotni lehet, t. i. *a nemzet és a király megegyező akaratával*. Az alkotmány visszavonhatatlanságának, nemzeti jellegének *biztosítására* szolgálnak mindazok a *jogelvek és intézmények*, a melyeket a nemzet ama nagy alkotmányjogi harcok hatása alatt fejtett ki és létesített, a melyek az idegen irányú államalakítási törekvésekkel szemben a magyar államnak nemzeti jellegét megmentették. Az alkotmány biztosítására szolgáló jogelveket és intézményeket *alkotmánybiztosítékoknak* nevezzük.

III. *Keletkezési módját* tekintve, a magyar alkotmány *történelmi alkotmány*, azaz létrejövetelét *nem egy* államhatalmi ténynek, nem egy átgondolt és bizonyos szabályok szerint *letárgyalt*

* Octroyált, azaz a fejedelem által önhatalmúlág engedélyezett alkotmány, pl. az 1860. évi októberi diplomával és 1861. évi februári patenssel létesített osztrák alkotmány, a mely a régi tartományi rendi alkotmányokkal sem intézményi, sem történelmi összefüggésben nincsen.

*javaslat alapján véghezvitt akaratkijelentésnek köszöni;** hanem a honfoglalástól egészen a mai napig történelmileg fejlődött, különböző pártoknak és hatalmi tényezőknek ezer év leforgása alatt vívott fegyveres és politikai küzdelmeiből támadt s ezeknek eredménye. A magyar alkotmány jogelvei és jogszabályai ennél fogva egy alkotmánylevélbe, *u. n. chartába összefoglalva s hiteles alakban megszövegezve nincsenek,*** hanem csakis a történelmi tényeknek és a különböző korokban más és más viszonyok között alkotott jogszabályoknak összevetéséből lehet azokat megállapítani. Ez magyarázza meg a magyar alkotmány jogforrásainak sokféleségét, az egyes jogelvei értelmezése körül felmerült ellentétek nagy számát, de egyúttal ez adja meg a magyar alkotmányjog tudományos tárgyalásának nagy fontosságát és érdekességét, egyúttal ez biztosította fennmaradását és fejlesztette ki a nemzetnek alkotmánya védelmében rendkívüli szívésságát.

* Így pl. a belga alkotmány a belga nemzeti congresszus által 1831. évi februárius 7-én letárgyalt és egyhangú szavazattal elfogadott alkotmánylevélen alapul (l. Concha: Ujk. alk. I. 8. l.). Az északamerikai unió alkotmánya, bár azóta módosításokon ment át, az 1787. évi május második hetifőjén Philadelphiában összegyűlt convention által letárgyalt és az unio egyes államai által 1790-ig elfogadott alkotmányjavaslaton alapul (u. o. 178—179. l.). A francia köztársaság mai alkotmánya az 1875. évi februárius 25-én a nemzetgyűlés által elfogadott javaslaton alapul, a melyet később több ízben módosítottak.

** E tekintetben a magyar alkotmányhoz csak az angol alkotmányt lehet hasonlítani, mely az angol parlament és a királyság között folyt több százados küzdelmeknek eredménye s ismerete és megértése éppen úgy megköveteli Angolország történetének az ismeretét, mint a magyar alkotmányé Magyarország történelméét.

ÁLTALÁNOS RÉSZ.

ELSŐ FEJEZET.

A magyar közjog kútfői (külső jogforrásai).

12. §. A jogforrások (kútfők) általában.

Külső jogforrások, kútfők alatt a jogéletnek azokat a megnyilatkozásait kell érteni, a melyekben a jog szabályai foglaltatnak s a melyekből a jog ismerete meríthető.

Vannak írott és nem írott jogforrások.

Írott jogforrás az, melynek kötelező erőt a jogalkotó tényezőknek formák közt, hiteles szövegben kijelentett akarata ad. Nem írott jogforrás pedig az, mely a jogalkotó tényezők akaratát tartalmazza ugyan, de ez az akarat nem formák közt jelentetett ki, hanem hallgatólag cselekményekben jut kifejezésre. Vannak tehát oly írásba foglalt jogforrások is, a melyek a nem írott jogforrások közé tartoznak, mert a jogalkotó tényezők tartalmukat csak hallgatólag ismerték el jogszabályul, de nem az arra rendelt formák szerint.

Írott kútfők: a törvény, királyi, kormány- és ministeri rendeletek, a kiváltságlevél, a statutum, az országgyűlés házszabályai. Nem írott kútfők: a szokás, Werbőczy Hármaskönyve, a Planum Tabulare és az országbírói értekezlet ideiglenes törvénykezési szabályai.

Legrégibb írott kútfő a privilégium, a melyből a törvény is fejlődött, de később attól különvált, a miért is azt első helyen kell tárgyalni.

A) Írott kútfők.

13. §. A privilégium (kiváltságlevél).

A *privilégium* a király által ünnepélyes formában kiállított oklevél, melyben az általános jogtól eltérő külön jog valamely

egyénnek, családnak vagy jogi személynek adományoztatik. A privilégium tehát nem állapíthat meg új jogot, hanem csak már fennálló külön jogban részesíthet új jogalanyt. Így pl. egyesek a nemességet illető külön jogokban privilégium által részesíthetők, de a nemeseknek privilégium útján új különjogok nem adhatók. Vagyis a privilégium nem ellenkezhetsz a törvényt, sem mások jogát nem sértheti, ha pedig ellenkezik, vagy mások jogát sérti, érvénytelen.

De viszont, az újabb törvény a régebbi privilégiumot nem szünteti meg, csak akkor, ha a törvényben kifejezetten kimondatik, hogy ez és ez a privilégium megszűnik.

Ez azonban nem volt mindig így. Kezdetben a királyok a jogviszonyokat privilégiumokkal rendezték. De előfordult azután, hogy a nemesség országgyűlésen követelte a királytól, hogy az ország összes népességének jogviszonyai rendezésére adjon ki privilégiumot. Így jött létre az arany bulla is.¹ Csak hogy a szent korona tanának kifejlődésével azután az ilyen, az ország összes népességére vonatkozó privilégium érvényéhez megkívánták, hogy azt a király az országgyűlésen és azzal együtt adja ki s az ily privilégiumot királyi decretumnak, törvénynek nevezték. Így vált külön a törvény a privilégiumtól, noha a törvény a privilégium külső formáit mai napig megtartotta.

Privilégiumot csak a megkoronázott király adhat ki. Éppen ezért II. József privilégiumai, ha csak koronás király később meg nem erősítette, érvénytelenek.

A privilégium kellékei tehát a következők: 1. koronás királytól kell kiadatnia; 2. törvénynek és mások jogának sérelme nélkül adassék ki; 3. ünnepélyes szokásos formában, valamely nagyobb pecsét alatt kell kiállíttatnia, 1848 óta a felség személye körüli miniszter ellenjegyzésével; 4. egy év alatt ki kell hirdettetnie, különben érvényét veszti.

14. §. A törvény.

A *törvény* a legerősebb jogforrás, mely minden mást megváltoztathat. A törvény ugyanis oly állami akarat, mely akként jön

¹ V. ö. Az arany bulla című munkám 27—53. l.

létre, hogy azt az országgyűlés alkotmányszerűen letárgyalja, elfogadja, a törvényesen megkoronázott király szentesíti, pecséttel ellátja és a privilégium ünnepélyes formájában kihirdettedi.

A törvény tehát a szent koronának, a királynak és az országgyűlésnek megegyező akarata. Ez az elv már Zsigmond óta kétségtelen alkotmányi elv, a melyet Werbőczy is formulázott II. k. II. r. 3. czimében. De mivel II. József rendeleteit kívánta törvényül tekinteni, 1791-ben a 12. t. cz. a törvényhozás jogát törvényben is formulázta, mondván: «Ő Felsége elismeri, hogy Magyarországon és kapcsolt részeiben a törvények hozatalának, magyarázásának és megszüntetésének joga a törvényesen megkoronázott király és az országgyűlés közös joga lévén, országgyűlésen kívül nem gyakorolható.»

1848 előtt kétféle törvények voltak, t. i. magyarországi és erdélyi törvények. De Magyarország Erdélylyel 1848-ban egyesítettvén, azóta úgy Magyarországra, mint az egykori Erdélyre ugyanaz az országgyűlés alkot minden törvényt. De mivel 1868-ban a XXX. t. cz. Horvát-Szlavonországokat bizonyos ügyekben törvényhozási joggal ruházta föl, önmagára pedig kimondotta, hogy mint két országgyűlés közt létesült egyezmény, csak a magyar és a horvát-szlavon országgyűlés egyetértésével változtatható meg: ma vannak a magyar törvények mellett horvát-szlavon autonom törvények is, melyeket a király a horvát-szlavon országgyűléssel együtt alkot; továbbá vannak a két országgyűlés egyetértésével alkotott egyezményes törvények. De a magyar törvények közt is van tartalmi különbség. Vannak ugyanis, a melyek az állam egész területére kiterjednek és vannak, a melyek csak a tulajdonképeni Magyarország területére terjednek ki.

Továbbá bár alakilag minden törvény egyforma, vannak törvények, a melyek az alkotmány alapelveit vagy alapvető intézményeit tartalmazzák s épen ezért sarkalatos vagy *alaptörvényeknek* neveztetnek. Ezek abban különböznek a közönséges törvényektől, hogy akkor sem avulnak el, ha szövegük már elavult, mert értelmüket nem a szószerinti szövegben, hanem az abban rejlő alapelvekben kell keresni. Így a nemesi jogokat biztosító törvények ma az állampolgári jogok biztosítékai. E törvényeknek nagyobb állandóságot nem a formai jog biztosít, hanem a nemzetnek alkotmányához való szívos ragaszkodása. Az alaptörvények közt vannak

anok, a melyek benső államszerződést tartalmaznak, a melyekről
bb külön szólnunk.*

Végre meg kell még említeni, hogy a nemzetközi szerződések
törvénybe szoktak iktattatni s vannak nemzetközi szerződések, a
 melyek jogi érvénnyel csak akkor birnak, ha törvénybe iktattattak.
enek, a melyek fennálló belső jogállapoton tesznek változtatást,
 melyek a gazdasági kérdéseket, a vámokat rendezik, a melyek
 polgárok közterheit emelik s végre, a melyek az ország területén
toztatnak.¹

A magyar törvények nyelve 1830-ig a latin volt, 1836 óta a
gyar. Az erdélyi törvények nyelve a magyar volt 1690-ig, azóta
47-ig a latin, 1848 óta ismét a magyar. A horvát-szlavon autonóm
vények nyelve a horvát.²

A magyar törvények 1868-ig hivatalos gyűjteménybe nem fog-
tattak, hanem azt a hiányos magángyűjteményt használtuk hiva-
osan is, a melyet Szegedi János adott ki 1745-ben a Werbőczy
irmaskönyvével együtt s a melyet később mindig kiegészítettek
*Corpus Juris Hungaricæ*nek nevezték el.** Az 1868. évi III. t. cz.
onban elrendelte a törvényeknek *Országos Törvénytár* cím alatt
ló hivatalos kiadását, melyben az 1868 óta alkotott törvények
gltatnak.

Az erdélyi törvényeket a fejedelmek két magyar nyelvű

* Alaptörvény alatt nem egyes decretumokat, hanem egyes jogtételeket
ll érteni s pl. a Hármaskönyv I. r. 9. czímét is alaptörvénynek mondjuk
ott szokásjogi tétel. Volt idő, mikor az alaptörvényeket megváltoztathatat-
nak tartották, de ez a fölfogás, mely az 1741: 8. t. czikkében is kifejezésre
, az 1848. évi törvények megalkotásával végleg megdőlt s ma már több
zjogász teljesen el is veti az alaptörvények kiemelését. A magam fölfogá-
nak bővebb kifejtését l. Magyarország. közjoga. 1902. 77—79. l.

¹ Bővebben l. Magyarország. közjoga 1902. 84—88. l.

² Hivatalos magyar fordításukat a horvát minister adja ki.

** Legelső elterjedt kézirati gyűjtemény volt az Ilosvay egri püspöké a
VI. századból, az első nyomtatott gyűjtemény pedig a Zsámboki Jánosé
31-ből, a ki Bonfinius történeti munkájának új kiadásához függelékként
tolta az 1481-ig alkotott törvényeket. Majd Mosóczy Zachariás nyitrai és
legdy Miklós pécsi püspökök 1584-ben adták ki az 1583-ig alkotott decre-
nokat. Ehhez Szentiványi Márton az újabb törvényeket és Werbőczy Hár-
skönyvét csatolta s 1696-ban *Corpus Juris Hungarici* cím alatt adta ki.
egedi János kibővítve újabb törvényekkel több ízben kiadta a Corpus Jurist,
1742-ben, 1751-ben, 1771-ben és 1779-ben. Ez a gyűjtemény nem csak
vényeket, hanem más történelmi emlékeket is tartalmazott, de viszont több

jogkönyvbe foglalták össze. Címök *Approbatæ Constitutiones*, a melyet 1653-ban II. Rákóczi - György erősített meg latin diplomával; és a *Compilatae Constitutiones*, melyet 1669-ben Apafi Mihály erősített meg. Ehhez később a Habsburgok alatt alkotott *Novellares articuli* járultak, melyek latinul vannak szerkesztve * s az 1744-től 1792-ig terjedő törvényeket tartalmazzák a *Diploma Leopoldianum*-mal együtt.

A törvények 1848-ig egy-egy országgyűlésről egy királyi decretumba foglalva adattak ki. Idézni tehát akként szoktuk, hogy az országgyűlés évét és az articulust arabs számmal idézzük, pl. 1635. évi 18. t. cz. vagy röviden 1635: 18.** Az 1848. évi IV. t. cz. megengedte, hogy az egyes törvények külön-külön is szentesíthetők az országgyűlés tartama alatt. 1868 óta tehát minden törvényczikk külön decretumba foglalva szentesítettik. Azóta ezeket az évszámnak arabs, a cikkeknek római, a szakasznak pedig arabs számmal jelzésével idézzük. Pl. 1886. évi XXI. t. cz. 20. §. vagy röviden 1886: XXI. 20. §.

A horvát-szlavon autonom törvények 1873-ig magyar módra idéztettek, pl. 1869. évi horvát-szlavon II. t. cz., de az 1873. év óta a szentesítés napjával és a törvény tárgyával, pl. a városi községekről szóló 1881. jan. 28-án szentesített törvény.

törvény hiányosan volt abba fölvéve, több pedig hiányzott. Kovachich Márton e hiányokon levéltári kutatások alapján akart segíteni, de a helytartótanács ez iránt tett kérelmét elutasította s József nádornak 1845 jan. 19-én kelt rendelete következtében az 1844/6. évi kiadásból a történeti emlékek is elhagyattak. (Vécsey Tamás: Adalék a magy. Corp. Juris történetéhez. Egyet. ünnepi beszéd 1902 máj. 13. 43—45. l.)

* Az *Approbatæ* és *Compilatae* nem törvénygyűjtemények, hanem az érvényben maradt törvények alapján készült rendszeres jogkönyvek s a tárgy szerint csoportosítják a joganyagot. Mind a kettő öt részre, a részek titulusokra, a titulusok articulusokra oszlanak. Halmágyi István adta ki a *Novellákkal* együtt 1815-ben. Az 1792 óta alkotott erdélyi törvényeket a Markus Desső által szerkesztett törvénytári vállalat kiadása tartalmazza, mely a latin nyelvű törvények magyar fordításával is föl van szerelve. A latin törvények magyarra fordításánál Nagy Gyula, Kolozsváry Sándor, Óváry Kelemen, Tóth Lőrincz és Csiky Kálmán működtek közre.

** Szent István, Szent László és Kálmán törvényeit a király nevének és a fejezetnek a megjelölésével idézzük. Pl. Kálmán I. k. 3. fejt. Továbbá ha egy évben több országgyűlést tartottak, az országgyűlés helyét vagy a decretum számát is meg kell jelölni. Pl. 1518. évi bácsi 3. t. cz. vagy Zsigmond 1435. évi II. decr. 5. cz. Végre 1608-ból vannak koronázás előtti és utáni törvények. Az 1836 óta alkotott törvények római számmal idéztetnek.

15. §. Belső államszerződések vagy államalkotó szerződések.

A *belső államszerződések* oly törvények, a melyek az állam-ak részekre bomlása alkalmával az államnak, a szent koronának teljességét helyreállító szerződések alapján voltak csak megalkotatók. Előfordult ugyanis, hogy az országnak nem volt királya, ehát a szent korona megcsönkült és működésre képes nem volt. Ilyenkor az ország királyt választott s meghatározta a választás feltételeit, a melyek alapján az ország és a választott még mint külön jogalanyok megegyeztek. A koronázás megtörténte után ezt megegyezést azután mint törvényt szentesítették. Vagy előfordult, hogy egy párt fegyvert fogott a király ellen, külön jogalanyként alkudozott vele és csak a békeszerződésben meghatározott feltételek mellett ismerte el ismét a király hatalmát. Az ily szerződést azután törvénybe iktatták. Végre az is előfordult, hogy valamely az államtól elszakadt terület szerződési alapon ismét egyesült az állammal s a mikor az egyesülés létrejött, a szerződés törvénybe iktattatván, most már mint törvény kötelezte a szerződő feleket, a kik megszűntek szerződő felek, külön jogalanyok lenni.

Azaz a megcsönkült vagy részeire bomlott szent korona teljessége vagy egysége szerződési alapon helyreállítatván, most már a szent korona parancsa, a törvény teszi kötelezővé a szerződés tartalmát. Azaz az ily módon létrejött törvények kötelező ereje kettős alapon nyugszik, ú. m. pusztán moralis alapon a szerződő felek kötelezettségei alapján és jogi alapon a törvény parancsa folytán. De a részek nem lévén államok, hanem csak az egyik fél az, ezek a szerződések nem nemzetközi szerződések, hanem belső vagy államalkotó szerződések. A kettős kötelező alap ezeknek a törvényeknek nagyobb állandóságot biztosít, mert megváltoztatásuk fölidézheti ismét a veszélyt, melynek megszüntetésére vagy elhárítására ezek a törvények létesültek.¹

Ilyenek a nemzet és újonnan választott királya vagy királyi háza közt kötött régi hitlevelek; ilyenek az állam és valamely fegyveresen fölkelő párt közt kötött békék, mint az 1606. évi bécsi béke, melyet az 1608. évi kor. előtti 1., és az 1645. évi linzi béke,

¹ Az államalkotó szerződések tanát tudományos alapon Lechner Ágost fejtette ki először egyetemi előadásaiiban. Bár e tan a magyar közfelfogásban mindig élt a rendi korszak után is.

melyet az 1647. évi 5. t. cz. iktatott törvénybe. Ilyenek az állam és a tőle elszakadt területi része közt kötött belső államszerződések, mint az 1848. évi pozsonyi VII. és 1848. évi kolozsvári I. t. czikkal kimondott unió Magyarország és Erdély között, melyet az 1868. évi XLIII. t. cz. részletesen szabályoz; továbbá az 1868. évi XXX. t. cz.-be iktatott egyezmény, mely az 1848-ban elszakadt Horvát-Szlavonországeknek a magyar koronával való újraegyesülésére vonatkozólag jött létre.¹

16. §. A királyi és kormányrendeletek.

A végrehajtó hatalom főszervei által alkotott jogszabályok rendeleteknek neveztetnek s ha a király írja alá, királyi, különben ministeri rendelet a nevük.

A rendelet nem ellenkezhetik a törvénnyel és vannak kérdések, a melyek rendeleti uton nem szabályozhatók, hanem csak törvénnyel. (L. 190. l.) A rendeletek nem egyenlő erejűek. A király által kiadott rendeletek erősebbek a ministeri rendeleteknél, azaz az előbbieket az utóbbiak által meg nem változtathatók. Továbbá a több minister egyetértésével, vagy valamely minister és a bán egyetértésével kiadott rendelet is erősebb az egyes minister rendeleténél.

A rendelet, legyen az akár királyi, akár ministeri rendelet, gyöngébb a törvénynél, vagyis nem ellenkezhetik a törvénnyel, azt meg nem változtathatja; ellenben a törvény és a vele egyenlő erejű szokás a rendeletet megváltoztathatja, mert a törvény magának a szent koronának, a rendelet azonban csak valamely szervének az akarata.

Szükségrendeletnek, azaz a törvény hatályát fölfüggesztő rendeletnek a kiadására tehát sem a király, sem a kormány jogosítva nincsen s ily rendeletéért a ministerek mindig vád alá helyezhetők.

A rendeletek a Rendeletek Tára című hivatalos gyűjteményben adatnak ki időszakonként összegyűjtve, de kihirdetésük a hivatalos lapban történik.

¹ V. Ö. Ferdinandy: Az államalkotó szerződések (Belső államszerződések) a magyar közjogban. Athenæum 1901.; Polner Ödön. Az államalkotó szerződések jogi természete. Athenæum 1902. évf. és arra írt ugyanily című válassom. U. o. 1903. évf.

17. §. A helyhatósági statutumok.

Az önkormányzati közönségek által saját területükre vonatkozólag alkotott rendeletek statutumnak, helyhatósági szabályrendeletnek neveztetnek. Ezek kétfélék, ú. m. törvényhatósági és községi statutumok. A törvényhatósági statutumot a törvényhatóság egyetemét képviselő törvényhatósági bizottság közgyűlése alkotja, de érvényességéhez a kormány jóváhagyása (bemutatási záradékkal ellátás, kihágást megállapító rendeletnél megerősítés) szükséges. Oly statutumnál, melynek megalkotását törvény teszi a törvényhatóság kötelelességévé, a kormány módosítást is kívánhat, de ha a szabályrendelet ez után sem felelne meg a törvény követelményeinek, a kormány maga alkothatja meg s ez addig marad érvényben, a míg a törvényhatóság megfelelőt alkot. A jóváhagyott szabályrendeletet nyolcz nap alatt közzhírré kell tenni s az a közzhírré tétel után 30 nap múlva hajtható végre (1886: XXI. t. cz.).

A statutum nem ellenkezhet a törvénnyel, a kormánynak hatályban levő rendeleteivel s a községeknek törvényben biztosított önkormányzati jogait nem sértheti.

A községi szabályrendeletet a község képviselőtestülete alkotja és a törvényhatóság hagyja jóvá, kivéve a rendezett tanácsú városoknak rendőri kihágást megállapító statutumait, melyek ministeri jóváhagyást igényelnek. Ha a törvényhatóság a legközelebbi közgyűlésen nem nyilatkozik, a statutum jóváhagyottnak tekintendő. Ezután a szabályrendelet a község által kihirdetendő. A községi statutum nem ellenkezhet a törvénnyel, a kormány rendeletével és a törvényhatóság szabályrendeletével (1886: XXII. t. cz. 27. §.).

18. §. Az országgyűlés házszabályai.

Az országgyűlés házszabályai azok a jogszabályok, melyeket az országgyűlés illető háza a tanácskozási rendre és a ház belső szervezetére, a mennyiben azt törvény nem szabályozza, úgyszintén a ház elé utalt ügyekben követendő eljárásra vonatkozólag alkot. A házszabályok a speciális törvény természetével bírnak. Az illető ház határozatával alkottatnak, királyi megerősítésben nem részesülnek és a tanácskozási rendre vonatkozó szabályok csak a megalkotásuk után következő ülésszakban lépnek hatályba. Az ország-

gyűlés egyes házainak (tábláinak) házszabályalkotási joga az 1848. évi IV. t. cz.-en alapul s más törvények is egyes kérdések szabályozását a házszabályok körébe utalják.

B) *Nem írott jogforrások.*

19. §. A szokásjog.¹

A szokásjog oly kötelező jogszabály, mely a nép jogi meggyőződését kifejező cselekményekből válik fölismerhetővé. Mint a hogy azokról, a kik a megszokott beszédben kifejezésre jutó nyelvtani szabály ellen vétének, azt mondjuk, hogy a nyelvet rosszul beszélük, épen úgy a szokásban kifejezésre jutó jogszabály ellen cselekvő egyesek is jogellenesen cselekesznek s jogtalan cselekményeik következményeit viselni tartoznak.

A magyar alkotmány alapelve az önjogalkotás (autonomia), azaz a nemzet a maga egészében is, de részeiben is (törvényhatóság, község, vidékek, néprétegek) alkothat jogot. A szokás kötelező ereje tehát a jogalkotó tényezők jogalkotó hatalmában rejlik. «Szokásjog az, melyet erkölceivel hoz be, a ki közhatalmával (authoritate publica) törvényt, jogot alkothat» (H. k. előbeszéd 10. czím). Tehát szokásjog csak tömegek cselekményeiből indulhat ki s nem oly jogalkotó tényezőktől, kik subjectiv felfogásukat emelhetik jogszabálylyá, mint a király és a ministerek. Ez utóbbiak csak annyiban járulnak a szokásjog megalkotásához, hogy a keletkező szokást nem üldözik, tehát hallgatólag elismerik. A hatósági gyakorlat nem szokásjog, mert újabb hatósági gyakorlattal megváltoztatható.

Az érvényes jogszokáshoz szükséges: 1. hogy jogalkotó tényezőtől származzék s mint ilyen okszerű (rationabilis) legyen, vagyis a közjóra törekedjék, az általános jogelvekkel ne ellenkezzék; 2. hogy abban következetesség jusson kifejezésre, a mi a cselekmények ismétléséből következtethető. De a hol egy præcedens esetből is lehet a jogalkotó akaratra következtetni, ott ez is elégséges. 3. Szükséges, hogy a szokás bizonyos időn át gyakoroltassék. Tíz évi gyakorlat a szokás bizonyításához föltétlenül elégséges, de általában meghatározott idő nem szükséges. Kivéve, ha a szokás

¹ Bővebben lásd: Ferdinandy Magyarorsz. közj. 99—107. l.

oly dologra keletkezik, a mi a legfőbb hatalom jeléül a fejedelemnek van fentartva, mert akkor emberemlekezetet meghaladó idő szükséges.

A szokásjog és írott jog közt az a lényeges különbség, hogy az írott jogot hozzák, tehát megismerése annak a kezdete; míg ellenben a szokásjogot megtartják, tehát mikor felismerik, akkor már érvényben van, azaz megismerésének időpontja annak nem a kezdete, hanem a közepe.

A szokásjog ha országos szokáson, vagy országgyűlési cselekményeken alapul, a törvénnyel; ha helyi szokáson alapul, a statutummal; ha az országgyűlési tagok magatartásából keletkezik, a házsabálylyal egyenlő erejű. Az országos szokás tehát magyarázhatja, törvény hiányában pótolhatja, sőt le is ronthatja a törvényt. De a törvény elleni visszaélés (abusus) nem lehet törvényrontó szokás, mert az a jog elveivel ellenkezik.

A szokásjog nagy szerepet játszik a közjogban, bár újabb időben az írott jog szaporodása folytán mindinkább nélkülözhető lesz, mert hibája, hogy ingadozó. De azért ma is sok kérdést csak szokás szabályoz s a király a koronázáskor nem csak a törvények, hanem a szokások megtartására is megesküszik. Fontos alkotmányjogi elveket csak szokás szabályoz, a miért is vannak szokásjogi tételek, a melyek alaptörvényeknek tekintetnek, mint pl. az, hogy az országgyűlés koronáz, hogy a király csak a szent koronával való megkoronázás által lesz törvényes (legitimus) királylyá. De maga a régi Corpus Juris Hungarici című magángyűjtemény is szokás útján nyert kötelező erőt, noha abba sok törvény csonkán, vagy téves szöveggel vétetett is föl, a mint azt az újabb levéltári kutatások beigazolták, sőt oly emlékek is törvényként vétettek bele, melyek nem törvények.

20. §. Werbőczy Hármaskönyve.

A XV. században a jogbizonytalanság elharapódzása szükségessé tette a magyar jog anyagának összegyűjtését s az országgyűlés több ízben tett erre kísérletet, mignem 1498-ban Werbőczy István országbírói ítélmestert bizta meg a király, hogy Magyarországnak minden jogát, törvényeit, bevett és elfogadott szokásait és rendeleteit egybeszedje. Werbőczy a megbízatásnak meg is felelt *Tripartitum opus consuetudinarii incltyti Regni Hungariae* című munkájával,

a melyet az országgyűlés 1514-ben elfogadott, s a király is megerősített, de az oligarchia fondorlatai folytán pecséttel el nem láttatott és ki nem hirdettetett. Így tehát a Tripartitum törvénynyé nem vált. Werbőczy azonban munkáját 1517-ben kinyomatta, e munka az országban mihamar elterjedt, s mivel a nemzet jogi fölfogását hiven tükrözte vissza, a peres felek, sőt a törvények is, arra mint érvényes jogra kezdtek hivatkozni és így szokás útján törvény erejére emelkedvén, 1848-ig a maga egészében törvényerejűnek tekintetett, sőt azóta is a magyar jog nevezetes forrása. Erdélyben azonban a Hármaskönyvet több fejedelem megerősítette, ennél fogva ott írott jogi forrás volt mindig.

A Hármaskönyv nem rendelet-gyűjtemény, hanem a magyar jog rendszeres feldolgozása, azaz jogkönyv (codex). Előbeszédre és három részre oszlik, a részek címekre. Idézése a résznek római, a címnek arabs számmal való jelzésével történik, pl. H. k. I. r. 9. cz.

21. §. A Planum Tabulare és az Országbirói értekezlet ideiglenes törvénykezési szabályai.

a) A *Planum Tabulare* a királyi kúriának, néhány Mária Terézia részéről 1769-ben megbíztott bírāja által készített birói döntvény-gyűjtemény, melyet a királyné rendelet alakjában tett kötelezővé a kúriára. Ez azonban a Planum Tabulare-t érvényes joggá nem tehetette, mert a király rendeleti úton a magánjogot nem szabályozhatja, a bíróság pedig nem alkothatja, hanem csak alkalmazhatja a jogot. A Planum Tabulare azonban 1800-ban kinyomattatván, átment az életbe s azóta szokásjogi alapon kötelezővé vált, bár ma már legnagyobb részben elavult.

b) Az *országbirói értekezlet ideiglenes törvénykezési szabályait* 1860-ban, a mikor az alkotmány rövid időre részben helyreállított, egy jogtudósokból álló s az országbíró elnöklete alatt tartott értekezlet készítette, hogy a magyar jog, melyet az abszolutizmus alatt az osztrák jog váltott föl, az 1848 óta fejlődött új viszonyoknak megfelelő alakban helyreállíttassék. Az országgyűlés ugyanis annyira el volt ekkor foglalva politikai és alkotmányjogi kérdésekkel, hogy törvényt a magyar magánjog miképeni helyreállítására nézve nem alkothatott, de ha alkotott volna, akkor sem lehetett volna szentesíteni, mert nem volt Ő felsége magyar királylyá megkoronázva.

A munkálat 1861-ben elkészülvén, azt az országgyűlés mind a két háza ideiglenes kisegítő eszköz gyanánt használandónak mondta ki, valamint az legfelsőbb megerősítésében is részesült, s a kúria is kimondta, hogy a míg törvény nem készül, ítéleteiben alkalmazni fogja. Az országbíró pedig e munkát a törvényhatóságoknak megküldte. Mindez azonban nem adott annak kötelező erőt, mert a király rendeleti úton magánjogi szabályokat nem alkothat, az országgyűlés a koronás király szentesítése nélkül törvényt nem hozhat, a kúriának pedig jogalkotó hatalma nincs. Mindazonáltal a telek rá mihamar hivatkozni, a bíróságok pedig szerinte ítélni kezdtek, mert a régi magyar jog a változott új viszonyokhoz képest a nemzet jogi meggyőződésének megfelelően volt benne földolgozva és így szokásjogi úton egy-két év alatt érvényre emelkedett. Ma is ez a magyar magánjog legfőbb forrása. Részekre és szakaszokra oszlik.

22. §. A királyi ház családi szabályainak jogforrási minősége.

A királyi háznak mint ausztriai háznak más német fejedelmi házak házi törvényeihez (Hausgesetze) hasonló családi szabályai a magyar jognak nem forrásai.¹ A trónöröklési kérdések nem ezek szerint, hanem az 1723. évi 1. és 2. t. cz. rendelkezései szerint bíráltatnak el, a mint ezt a Ferencz Ferdinand főherczeg házassági nyilatkozatát törvénybe iktató 1900. évi XXIV. t. cz. is kimondja. Mindazonáltal a királyi család tagjainak magánjogi és családjogi némely jogviszonyaira nézve, mint a nagykorúság meghatározásánál, szokásjogi úton a családi szabályok egyes rendelkezései érvényes jogszabályokká lettek.

23. §. A királyi ítélőtáblák és a kir. kúria döntvényeinek jogforrási minősége.

Vannak közjogi irók, a kik a magyar közjog nem írott forrásai közé számítják a bírói gyakorlatot, jelesen a kir. kúria döntvényeit

¹ Lásd Széll Kálmán min. elnöknek 1900 okt. 31-én és Szilágyi Dezsőnek nov. 6-án tartott képviselőházi beszédét.

azon az alapon, mert bíróságaink nevezetes közjogi kérdésekben is hoznak ítéleteket s ez által befolyást gyakorolnak a közjogi jogszabályok értelmezésére.¹ A mi különösen a kúriának döntvényeit illeti, az *1881. évi LIX. t.-cz. is foglal magában annyit, hogy a teljes ülés elvi megállapodásai az ügyek eldöntéséig irányadók.* De a kúria és a királyi ítélőtáblának döntvényeit illetőleg különösen az *1890. évi XXV. t.-cz. rendelkezik, és pedig a következőképen:*

«A kir. ítélőtábla azokban az ügyekben, a melyekben a törvény szerint mint utolsó bíróság jár el, a felmerült elvi jelentőségű vitás jogkérdéseket teljes ülésében dönti el. *Ez elvi megállapodást az illető királyi tábla tanácsai mindaddig követni tartoznak, míg azt újabb teljes ülési megállapodás meg nem változtatja.* Mindenik kir. tábla köteles elvi megállapodásait a többi kir. ítélőtáblával közölni s azt úgy a kir. igazságügyi miniszterhez, mint a kir. kúria elnökének felterjeszteni. Ha akár az igazságügyi miniszter, akár a kúria elnöke arról győződnek meg, hogy az egyes kir. ítélőtáblák ellentétes elvi jelentőségű megállapodásra jutottak; haladéok nélkül intézkednek, hogy a jogegység megóvása végett a felmerült kérdés a kir. kúria megfelelő teljes ülése elé terjesztessék. *A kir. kúria teljes ülési megállapodásait a kir. ítélőtáblák mindaddig követni tartoznak, míg azt a kir. kúria újabb teljes ülési megállapodással meg nem változtatja.* De bármelyik kir. tábla teljes ülése a szavazatoknak legalább kétharmad részével hozott határozata alapján, a kúria teljes ülési megállapodásának megváltoztatása céljából indokolt felterjesztést tehet, mely esetben a kérdés a kir. kúria megfelelő teljes ülése által újból eldöntendő».

Úgy látszik első pillanatra, mint hogyha a kúria és a táblák döntvényeit, a melyek írásba foglalva és összegyűjtve kiadatnak, a törvény is közkötelező erővel ruházná fel, vagyis jogforrásnak tekintené. De ha ez így volna, akkor a *döntvények nem szokásjogi, hanem írottjogi források volnának*, mivel bizonyos jogelvek írásba

¹ Így Kiss István Magy. közj. 15. l.; Nagy Ernő Magy. közj. 26—27. l. Kmetz szerint a bírói gyakorlat a szokásjog alapja, szülőháza, de nem az egyes ítélet és így a döntvény sem (Magy. közj. 46—48. l.) A döntvények jogforrási minőségét Balogh Artur is tagadja (A magy. államjog alaptanai 23. l. 3. jegyz.).

foglalva és szövegezve a kúria, illetőleg a királyi tábla tekintélye alapján nyernének közkötelező erőt.¹

De ahhoz, hogy a döntvények jogforrásul tekintessenek, az kívántatnék, hogy azok közkötelező erővel birjanak és jogszabályt alkossanak. Az idézett rendelkezés azonban a döntvényt csak a királyi táblára mondja kötelezőnek addig, a míg új teljes ülési megállapodással a kúria meg nem változtatja, de nem mondja ki azt, hogy a döntvény az elsőfokú bíróságokra is kötelező, még kevésbbé azt, hogy közkötelező erővel bir, s az alsófokú bíróságokat azért, mert a kúriának vagy a táblának döntvénye ellenére ítélték, mivel azt helytelennek tartják, jogsértéssel vádolni nem lehet, sőt épen egy ilyen, a döntvény ellenére hozott és jól megindokolt elsőfokú bírósági ítélet szolgáltathat okot arra, hogy az esetleg helytelen döntvény újabb megfontolás alá vétetvén, megváltoztassék. A döntvény tehát nélkülözvén a közkötelező erőt, jogforrási minőséggel sem birhat. De nem lehet a döntvény jogforrás azért sem, mert nem jogszabályt alkot, hanem jogesetre jogot, szabályt alkalmaz és így abban csak a jog ismerete, nem pedig a jogalkotás hatalma nyilvánul.

De a jogrend szempontjából is veszedelmes volna, ha a bíróságok a jogot nemcsak alkalmazzák, hanem alkotnák is, mert így a helyett, hogy a fenforgó concrét esetben a fennálló jogot alkalmazzák, a fenforgó esetre jogot alkotnának és a szerint ítélnének, a mi a jognak teljes bizonytalanságát eredményezné. Ugyanez áll az 1896. évi XXVI. t.-cikknek a közigazgatási bíróság döntvényeire vonatkozó azon rendelkezéséről is, hogy a közigazgatási bíróság két osztályának döntvényeit az illető tanácsok követni tartoznak.

Mindezek a törvényi rendelkezések a jogegységnek az igazságszolgáltatásban való biztosítását célozzák, nem pedig azt, hogy a bíróságok jogalkotási hatalommal ruháztassanak fel, s ha az alsófokú bírák és bíróságok a döntvényt alkalmazzák is, nem a táblák és a kúria vagy a közigazgatási bíróság jogalkotó hatalmát ismerik el, hanem csupán azoknak jogismerő tekintélye által befolyásoltatnak.

¹ A döntvények a hivatalos lapban közzétételnek és hivatalos gyűjtésükről is gondoskodva van, mi iránt az 1881 : LIX., 1890 : XXV., 1891 : XVII., 1896 : XXVI. t.-cz. és az 1881. évi 2213., 32. és 741. és 1891. évi 4214. sz. igazs. miniszt. rend. rendelkezik.

A döntvények hivatalos közzététele a jog tudásának és helyes alkalmaztatásának terjesztését és a felek és alsóbb bíróságok tájékoztatását czélozza, nem pedig azt, hogy azok mint jogszabályok kihirdetessenek.

Mindazonáltal a döntvényekben kifejezésre jutó jogelv szokásjogi úton kötelező jogszabályvá válhat, ha alkalmazását a felek következetesen követelik, arra hivatkoznak s kötelező voltukat a bírói gyakorlat is elismeri. De ilyenkor nem a döntvény a jogforrás, hanem a bírói gyakorlat által alkalmazott szokás.

24. §. Jogmagyarázat.

A jogalkotó tényező a midőn a jogszabályt szövegezi, nem láthat minden esetet előre és így nem képes úgy szövegezni a törvényt, hogy a szövegből akarata minden előforduló esetre nézve kétségtelenül megállapítható legyen. Az élet pedig felette találékony a jogesetek összebonyolításában. Olykor megtörténik, hogy a szabály nincsen világosan szövegezve, s alkalmazásánál kétség merül fel az iránt, hogy rendelkezésének mi az értelme. Mind a két esetben a jogszabály magyarázatra szorul, azaz szövegének értelmét meg kell határozni, s az értelem felől támadható kétségeket ell kell osztatni. Különösen fontos a törvéynél a szöveg magyarázata, mely háromféle lehet, ú. m. hiteles magyarázat, tudományos magyarázat és hatósági magyarázat.

I. *Hiteles magyarázat.* (Interpretatio authentica.) A hiteles magyarázat általánosan kötelező s csak azoktól a tényezőktől származhatik, a kik a törvényt alkotják, azaz a koronás királytól és az országgyűléstől, a mint ezt az 1791. évi 12. t.-cz. is kimondja. A hiteles magyarázat történhetik újabb törvény alkotása útján, vagy a király és az országgyűlés megegyező nyilatkozatai, avagy következetesen ismétlődő cselekményei, tehát szokás útján.

II. *Tudományos magyarázat.* A tudományos magyarázat senkire sem kötelező és bárkitől származhatik. A tudományos magyarázatnak tehát nem a jogalkotó tényezők tekintélye ad értéket, hanem az értelem megállapítására használt eszközök helyessége s az értelem mellett felhozott érvek meggyőző volta.

A tudományos magyarázat *grammatikai*, ha a szövegben előforduló szavak értelmének és egymásra vonatkozásának meghatá-

rozása által törekszünk a törvény értelmét megállapítani s a törvényhozó akaratára, intentióira következtetést vonni; és *történelmi*, ha a törvény létrejövetelének történelmi körülményeiből, ú. m. az akkor felforgó körülményekből, a törvényjavaslat tárgyalásakor tett nyilatkozatokból és az indokolásból törekszünk a törvény intentióját megállapítani. A helyes tudományos magyarázat a grammatikai és történelmi magyarázat együttes alkalmazásával érhető el.

III. *Hatósági magyarázat.* A hatósági magyarázat a hiteles és a tudományos magyarázat között foglal helyet, mert az alárendelt hatóságokra kötelező, de nem megdönthetlen, miként a hiteles magyarázat és nem mindenkit kötelez.

A középponti kormány rendeletekkel magyarázza a törvényt, s a kormányrendeletben foglalt magyarázat az alsóbb kir. hatóságokra feltétlenül kötelező. Az önkormányzati hatóságok (törvényhatóságok) önmaguk, önállóan magyarázhatják a törvényt, de a kormánynak *ismételten* fentartott magyarázó rendeleteit szintén kötelesek elfogadni (1886: XXI. és XXII. t.-cz.), noha a törvényhatóságok a kormányrendelet ellen panasszal is fordulhatnak a közigazgatási bírósághoz (1907: LX.).

A bíróságokat a kormányrendeletben foglalt magyarázat nem kötelezi, ezek minden egyes esetben önállóan magyarázzák a törvényt, de ez a magyarázat csak a felekre kötelező, nem azonban az alsóbíróságokra is, tehát a bíróságok magyarázatának nincs az a jelentősége, mint a kormányrendeletben foglalt magyarázatnak.

Más szempontból a törvénymagyarázat lehet megszorító és kiterjesztő. 1. *Megszorító* magyarázat, mely a törvény valamely rendelkezését csak a törvényben említett esetben engedi alkalmazni vagy a törvény értelmét szorosan annak szavai szerint határozza meg. 2. *Kiterjesztő* magyarázat, mely a törvény rendelkezését az abban nem foglalt esetekben is alkalmazandónak tartja, ha arra a törvény szelleméből következtetni lehet, vagy a mely a törvény szavait nem azoknak legszűkebb, hanem tágabb értelmében veszi.

Kiterjesztő magyarázatnak nincsen helye ott, a hol a törvény taxative sorolja föl az eseteket, vagy a hol külön jogokat biztosít valamely jogalany vagy szerv számára.

A kiterjesztő magyarázat egyik legnevezetesebb eszköze a joghasonlatosság (analogia iuris), mely abban áll, hogy a törvény

rendelkezése a törvényben nem szabályozott, de ahhoz hasonló esetre is alkalmaztatik.

A törvényt magyarázat szabályai minden jogszabály értelmezésénél fennállanak, tehát a rendeletet és a statutumot hitelesen az magyarázhatja, a ki azt alkotta, s ott is van tudományos és hatósági magyarázatnak, továbbá megszorító és kiterjesztő magyarázatnak helye.

MÁSODIK FEJEZET.

A magyar állam területe.

25. §. Az ország területi épsége (integritása).

Az államnak a saját területén belől kizárólagos cselekvési hatalma van minden személy és dolog fölött és az állam a saját területéről minden más hatalomnak az érvényesülését kizárhatja. Ez a tényleges cselekvési hatalom mindenkivel szemben jogi formát ölt, a ki az állam területén tartózkodik, hacsak részére a *területen-kívüliség* (extritorialitás) joga biztosítva nincsen.

Az államnak azt a hatalmát, melyet a saját területén minden személyen és dolgon gyakorolni és területéről minden idegen hatalom érvényesülését kizárni jogosítva van, *területi felségjognak* nevezzük.

De az állam területének nemcsak a nemzetközi jogban, hanem a belső szervezetben is fontossága van. Hiszen az alsóbb fokú állami szervek hatásköre a terület egyes részére van korlátozva, sőt vannak államok, a melyekben az államhatalom a terület különböző részein különböző szervezet mellett érvényesül. Az ilyen államokra azt mondjuk, hogy *birodalmi szervezetűk* van, mert az ilyen állam több-kevesebb egymástól különálló s különböző jogállású részből (országból, tartományból) áll, melyek közül az egyik a többi részt mintegy birni látszik, mert az államhatalom középpontja az állam egészét is képviselő részben vagy országban van. Ilyen birodalmi szervezete van a magyar államnak is, a hol az államhatalom súlypontja a tulajdonképeni Magyarországon van, a többi részeken pedig ez a hatalom más szervezet mellett érvényesül.

A területi felségjogból következik, hogy területével maga az állam rendelkezik. S habár az államhatalom Magyarországon alakilag a királynál van, a király még sem rendelkezhetik az állam

területével önkényüleg, hanem ez a rendelkezési jog az államhatalom alanyát, magát az ország szent koronáját illeti. Más szavakkal: a magyar állam területe valamely részének elidegenítése, az állam határainak rendezése, új területrészeknek a szent koronával közjogi kapcsolatba hozatala csakis az országgyűlés hozzájárulásával, törvényhozás alakjában történhet. Ezt a jogelvet az *ország területi integritása* elvének nevezzük a *szónak jogi értelmében*.

De van a *területi integritás* elvének *politikai értelme* is és ez abban áll: hogy az állam politikai életéből, a szent korona hatalmának gyakorlásában való részesedésből, a törvényes közigazgatási szervezetből az állam területének legcsekélyebb részét sem lehet a királynak kirekeszteni s e részt idegen intézmények szerint kormányoztatni, még akkor sem, hogy ha e részt a király egyébként a szent korona jogezimén igazgattatja és kormányoztatja. Ha ezt teszi, az ország területi integritását megsérti.

A mohácsi vész óta az ország területének politikai integritása gyakran meg volt sértve, így a katonai határőrvidék területén 1882-ig, a temesi bánságnak nevezett területen 1779-ig, a Muraközben 1848-tól 1860-ig, a mai társországok területén 1848-tól 1868-ig, az úgynevezett Részeken (Partium) 1733-tól 1868-ig.

A területi integritás elvének Magyarországon az ad különös fontosságot, hogy királya 1526 óta állandóan oly országoknak is fejedelme, a hol a területi felségjog a fejedelem sajátja. Ennélfogva az ország abban a veszélyben volt, hogy a szent korona területének egyes részein a király nem a magyar alkotmány szerinti korlátolt királyi hatalmat, hanem azt a hatalmat fogja gyakorolni, mely őt osztrák örökös tartományaiban megillette. Biztosítékot keresett tehát az ország arra nézve, hogy a király az ország területi integritását nem fogja megsérteni. Ily biztosíték foglaltatik a királyi hitlevél első és harmadik pontjában, a királyi esküben és az 1715. évi 3-ik és 1791. évi 11-ik törvényezikben, melyekben a király a területi integritás megtartását igéri.

26. §. Történeti terület (kiegészítő és kapcsolt részek).

A magyar állam birodalmi szervezetű volt már az Árpádok alatt is, azaz az anyaországon kívül több különböző jogállású részből állott.

A honfoglaló magyar törzsek ugyanis azt a területet szállották meg, mely északról és keletről a Kárpát-hegyláncz, délről a Duna és Száva folyamok és nyugatról a mai Ausztria által van határolva. De ebből a területből két rész, t. i. Erdély és Szlavónia annyiban kivált, hogy biráskodási és katonai szempontból külön tartományokká lettek, a melyeket a király kinevezett főtiszték (vajdák, bánok) által igazgattatott. Majd szent Lászlótól kezdve a királyok hódító politikát folytattak s Horvátországot és a Dalmát városokat is meghódították, Magyarországhoz mint tartományokat csatolták s ide is saját kinevezett tisztviselőiket (bán) küldték és föl vették ezeknek az országoknak királyi czimét. Később a szomszéd országok fejedelmeit is a magyar korona fönnhatóságának elismerésére kényszerítették, de ezeket az országokat nem csatolták az országhoz, hanem megelégedtek a fejedelem megerősítésének a jogával és azzal, hogy ide püspököket neveztek ki, hogy évi adót szedtek tőlük és hogy ezeket az országokat is bevették a királyi czimbe. Ilyen országok voltak: Ráma vagy Bosznia, Szerbia, Bulgária, Kumánia (a mai Rumánia), Galiczia és Ladoméria.

Ezek legnagyobb része I. Mátyás halála után idegen kézre került.

27. §. Erdély.

A Királyhágón, vagyis az erdős hegységen túl fekvő keleti rész már a honfoglalás alkalmával került a magyar nemzet birtokába, a mikor ezen a területen Töhtöm törzse telepedett le. Szent István Gyula vezér hatalmának megtörése után 1002-ben közvetlen hatalma alá vetette Erdélyt s ettől az időtől kezdve a királyok vajdák által kormányoztatták e területet.¹ A XI. század óta Erdély legkeletibb részén a székelyekkel találkozunk, kik magukat a húnok utódainak tartják,² de a kikről újabb történetírók azt állítják, hogy határőrzésre oda telepített magyarok.³ A XII. században pedig II. Gejza leginkább Flandriából bevándorolt vendégeket telepített Erdélybe, kik nálunk szászoknak neveztettek és

¹ V. ö. Szilágyi Sándor. Erdélyorsz. tört. I. 11—16. l.

² Szilágyi S. i. m. I. 9. l.

³ Pauler Gyula: A magy. nemz. tört. I. és Marczali Henrik: Az Árpádok kora.

II. Andrásnak 1224-ben kiadott privilégiumával kikerekített földterületet kaptak a szebeni ispán hatósága alatt.¹ Erdély tehát a XIII. század óta három egymástól különböző módon szervezett és különböző népelemek (nemzetek, nátiók) által lakott tartomány (föld=terra), melyeket együtt erdön túli részeknek (partes Transylvanæ vagy Ultrasylvanæ) neveznek emlékeink.

A magyarok földje a magyarországi jogfejlődést tünteti föl. Hét megyéje a nemések önkormányzati közönségévé fejlődik a vajdák legfőbb birói, katonai és igazgatási hatósága alatt s lakosait a Mészesen túl perbe idézni nem lehetett.²

A székelyek földje székekre oszlott s a székelység a székelyek ispánjának főhatósága alatt megtartotta eredeti nemzetségi szervezetét s a család kihalásával a székely birtok nem háramlott vissza a koronára és így ott birtokadomány sem fordulhatott elő.

A Királyföld vagy szászok földje a diploma Andreanum alapján demokratikus szervezetett nyer s a szász földön csak szász lakhatott és szerezhethetett fekvő birtokot.³

E három terület csak katonai tekintetben egyesült a vajda alatt, mígnem az 1437-ik évben támadt parasztlázadás alkalmával a három nemzet (natio) Kápolnán kölcsönös véd- és dacszövetségre lépett mindenki ellen, kivéve a királyt s e szövetséget, melyet a *három nemzet uniójának* neveznek, 1438-ban Tordán, majd 1459-ben Medgyesen megújították.⁴ E szövetség tette az erdélyi részeket szorosabb politikai egészszé és ez vált alapjává a későbbi Erdélyország alkotmányának.

A mohácsi vész után Erdély a János király kezében maradt, majd halála után fiát, János Zsigmondot választotta királyává, 1571-ben pedig somlai Báthory Istvánt választván fejedelmévé, elszakadt a szent koronától s ettől az időtől kezdve független választó fejedelemség volt török patronatus alatt. Ez idő óta van Erdélynek, mint országnak czimere s nevezik országnak (Regnum Transylvaniæ). Alkotmánya a három nemzet és négy vallás uniója alapján aristokratikus köztársasághoz hasonló irányban fejlődik a magyar

¹ Szilágyi S. i. m. I. 24—48. l.

² Hajnik Imre: A bírósági szervezet és perjog 120. l.

³ Szilágyi S. i. m. 45. és 46. l.

⁴ Okmányát közli Szilágyi Sándor: Erdélyorsz. tört. 219—224. l.

nemesség vezető szereplése mellett, de külső formájára monarchia.¹ Bár közjogilag Magyarországtól különáll, a magyar nemesség intézményi egysége, a történeti mult és a nemzeti érzület szoros kapcsolatot létesít a két magyar haza között, fejedelmei a magyar szabadság hősei s Erdély nem akart végleg elválni a szent koronától.²

Erdély 1571-től 1691-ig volt önálló magyar fejedelemség, mely nagy szerepet játszott kiváló fejedelmei alatt. Mindig több-kevesebb magyarországi megye is tartozott Erdélyhez s volt idő, mikor Magyarország összes észak-keleti megyéit az erdélyi fejedelmek birták. E magyarországi megyéket nevezik *Részeknek* (Partium), a melyeket az erdélyi fejedelmek a magyar király adománya alapján birtak, a miért is magukat *Princeps Transylvaniæ Partiumque Hungariæ Dominusnak* címezték. De 1687-ben I. Lipót Apafi Mihály fejedelem meggyezésével német hadakkal szállta meg Erdélyt, mely Apafi halála után meghódolt a magyar királynak. Magyarországhoz azonban vissza nem csatoltatott, hanem külön tartományként kormányoztatott külön országgyűléssel, a melyen a három nemzet követei és előkelői egy kamarában vettek részt. Mária Terézia fölvette czimei köze Erdély nagyfejedelmének a címét s azóta a magyar király e címet ma is viseli.³

Erdély meghódolása után, 1693-ban a Részek visszakapcsolattak az országhoz. De 1733-ban Kraszna, Közép-Szolnok és Zaránd megyék, Kővárvidéke és Zilah városa, mint a melyek azelőtt Magyarországnak Erdélyhez kapcsolt részei voltak, önkényileg visszakapcsolattak Erdélyhez. Az 1848. év előtti magyar közjogban ezt a területet kell Partium alatt érteni. E területesonkítás ellen a magyar országgyűlések gyakran fölszólaltak, de eredmény nélkül. Bár az 1741:18; 1792:11. és 1836:XXI. t.-cikkek a *Részek* visszakebelezését elrendelték, a végrehajtás elmaradt. Végre az 1848. évi VI. t.-cz. a visszacsatolást elrendelte s e területet a magyar ministerium hatósága alá helyezte. Az absolutismus a Részeket ismét Erdélyhez csatolta s a visszakapcsolás végleg csak 1867-ben történt meg.

¹ V. ö. Ferdinandy: A magy. alkotm. történeti fejlődése 83—103. l.

² V. ö. Kölcsény F.: Históriai vázlatok a két magyar haza egyesülésére felelt.

³ Ferdinandy: Ország és királyság. (•Budapesti Szemle• 1903. évf. jul.)

Az 1848. évben a nemzetegység megvalósítása céljából a magyarországi VII. és az Erdélyi I. t.-cz. kimondották a Magyarországgal való teljes uniót, a melyet azonban a közbejött abszolutizmus miatt csak az 1868. évi XLIII. t.-cz. valósított meg véglegesen.¹ Ezóta Erdély csak geográfiai fogalom, bár egyes törvények kivételesen még ma is másként rendelkeznek az egykori erdélyi területre, mint a régi Magyarországra.

28. §. A kapcsolt részek (Horvát-Szlavon- és Dalmátországok).

Az 1848 előtti kapcsolt részek, illetőleg a mai társországok három egymástól különálló résznek, ú. m. Szlavoniának, Horvátországnak és Dalmátországnak a Dráván túl fekvő magyar megyékkel (Új-Szlavonia) egyesüléséből keletkeztek.

I. Területi viszonyok a mohácsi vész előtt.

A) *A régi Szlavonia.* A mohácsi vész előtt azt a területet, mely a Dráva és Száva-folyók között, sőt a Szávától délre is, a mai Zágráb, Varasd és Belovár-Kőrös megyék területén és Bosznia egy részén elterült, szláv köznépről Szlavoniának, Tótországnak nevezték. Ez a terület már a honfoglaláskor került a magyar nemzet birtokába, de a középponttól való nagy távolsága miatt az erdélyi részekhez hasonlóan külön tartományná vált, melyet hol királyi hercegek (innen terra ducatus), hol bánok igazgattak, kik szlapon bánoknak neveztettek. Szlavonia három megyéje (Zágráb, Varasd, Kőrös) az erdélyi megyék módjára a nemesek önkormányzati közönségeivé váltak, kisebb megyéi (Gerzencze, Dubicza) magánhatóság alá kerültek.²

Szlavonia II. Ulászlóig nem kapcsolt rész, nem szerepel a királyi czímben s nincsen czimere. Ekkor Corvin János hercegségeként kapja³ s ugyanakkor a király felsőbbségének kitüntetésére fölveszi Szlavonország királyának címét, noha már Mária óta szokták országnak nevezni. Ezóta kezd Szlavonia Horvátországgal együtt szerepelni.

¹ Bővebben lásd Ferdinandy: Magyarország közjoga 129—133. l.

² V. ö. Hajnik J.: A bírósági szerv. és perjog 134—135. l.

³ Okmányát közli Kovachich: Suppl. II. 270. l.

B) *A régi Horvátország.* A Szávától délnyugatra elterjedő földterület, körülbelül a mai Lika-Krbava és Modrus-Fiume megyék, Dalmátia szárazföldi része és Bosznia északnyugati része, részben Szent László, teljesen Kálmán alatt kerül a magyar király hatalma alá.¹ A királyok e meghódított országot szintén bánok által kormányoztatták. Területén a magyar nemesség meg nem telepedvén, megyéi (Zsupa) nem fejlődtek a nemesek önkormányzati közön-ségeivé, hanem örökös grófjaik magánhatalma alatt állottak, hűbéries szervezettel s Magyarországon csak a megyék örökös grófjait és ezek nemzettségét tekintették országos nemeseknek.² Horvátországnak tehát jogállása, szervezete, birtok- és társadalmi viszonyai Szlavoniáétól lényegesen különbözök, de a két ország közt az szült mégis némi kapcsolatot, hogy Zsigmond óta állandóan a szlavon bán viselte Horvátország bánjának méltóságát s mint ilyen, az ország bárója volt.

C) *Dalmátország* a Horvátország mentén elterülő olasz városi köztársaságok gyűjtő fogalma. E városok a hozzájuk tartozó szigetekkel együtt hol a bizancezi császárt, hol Velenczét uralták. Kálmán király hódította meg s adott ki részükre kiváltságlevelet, mely szabadságukat, grófjaik és püspökeik választását biztosítja. Ugyancsak ő czimezi magát először Dalmát és Horvátországok királyának.³ E városok Horvátország bánjának hatósága alatt állottak, a miért is a bán Horvát- és Dalmátországok bánjának czimét viselte. A magyar királyok sok küzdelmet fejtettek ki a dalmát városok birtokáért, mígnem Zsigmond alatt Raguza és Veglia kivételével, melyek később szintén elvesztek, végleg Velence uralma alá kerültek s egykori idetartozásuk emlékét csak a király és a bán címe tartotta fenn. A campoformioi béke 1797-ben ideiglenesen, az 1815. évi párisi béke végleg a magyar király uralma alá juttatta a vele összefüggő szárazfölddel együtt, de az országhoz vissza nem kapcsoltatott, bár az 1868. évi XXX. t.-cz. Dalmátországnak a magyar szent koronához tartozását hangsúlyozza és a társországokhoz való kapcsolását igéri.

¹ Lásd Pauler Gy.: A magy. nemz. tört. I. 203. és 259—260. l. és 592. l. 382. jegyz.

² Pauler i. m. 260. l.

³ Pauler i. m. 270. l. és 594. l. 392. jegyz.

II. Területi elváltozások a mohácsi vész után.

A) Az új Horvátország. A mohácsi csata után Horvátország legnagyobb részét elfoglalta a török. Néhány megmaradt vár katonai határőrvidékké alakítottatott s Horvátország lakosai a régi Szlavóniába költözve, megyéinek keretében helyezkedtek el. Ezóta kezdik Szlavóniát, melybe a régi Horvátország és talán Dalmátia egy kis része is beléolvadt, Horvátországnak nevezni és kapcsolt résznek tekinteni. A német katonák pedig a XVIII. század óta a Dráva és Száva közt fekvő keleti megyéket, melyek Magyarországhoz tartoztak (Szerém, Verőcze, Pozsega és Valkó), kezdik Szlavóniának nevezni. De még az 1791. évi magyar törvények a mai Horvátországot hívják Szlavóniának.¹

B) Az új Szlavonia. A Dráván túl fekvő négy magyar megye a mohácsi vész után török uralom alá került s onnan csak az 1699. évi karloviczi békével szereztetett vissza. Az országgyűlés az országba bekebelezésüket sürgette (1715:92; 1723:20; 1729:7;), de ez csak az 1741. évi 18. t.-czikk alapján foganatosított. A király által a törvény ellenére, a nádor tudta nélkül kiküldött bizottmány azonban a négy megyét nem kebelezte vissza az országba, hanem kihasítván belőle a katonai határőrvidéket, a többi részt Szerém, Verőcze és Pozsega megyékre osztva, a bán hatósága alá helyezte mint új Szlavóniát. Ezt az eljárást az 1751. évi 23. t.-cz. tudomásul vette, de kimondotta, hogy a három megye követői megyénként hivassanak meg az országgyűlésre s az 1848. évi V. t.-cz. is e megyék képviselőküldési jogát a magyar megyékével együtt szabályozza, azaz a megyéket nem tekinti kapcsolt résznek, mely kifejezés alatt csak a régi Szlavóniából alakult új Horvátországot értették, mely a magyar országgyűlésen nem megyénként, hanem a kapcsolt részek közgyűlésén választott követekkel volt képviselve.

C) A katonai határőrvidék. Ez alatt azt a területet kell érteni, a melyet a déli határ mentén királyaink részint a kapcsolt részekből, részint a töröktől visszafoglalt déli megyékből kihasítottak, határőri szolgálat fejében katonai hűbérként jobbára szerb, részben oláh telepeseknek adtak s a területet katonailag szervezték s a bécsi haditanács alá helyezték.

¹ V. ö. Korbuly Imre: Magyar közjog.

Erdélyben Mária Terézia alatt szerveztetett határőrvidék. A határőrvidék polgárosítása 1871-ben vette kezdetét és Magyarországon 1872-ben, Horvát-Szlavonországokban 1882-ben fejeztetett be. Az e területen lakók ma is némi tekintetben különös helyzetben vannak, így nem fizetnek földtehermentesítési pótlékot.¹



A mikor a magyar országgyűlésen 1844-ben a latin helyett a magyar lett a hivatalos nyelv, Horvátország követelneinek megengedetett, hogy még hat évig latin nyelvvel éljenek és hogy Horvátországban az legyen a hivatalos nyelv.

A nyelvkérdést használták okul Horvátországban a Magyarország ellen való délszláv izgatás megindítására² s a midőn 1848-ban kitört a magyar szabadságharc, a Jellasics bán vezetése alatt álló Horvátország elszakadt Magyarországtól, az abszolút hatalom alatt pedig az új Szlavoniával egyesítve Horvát-Szlavonországok neve alatt ausztriai tartományt alakítottak.

A mikor 1867-ben létrejött a kiegyezés és a király megkoronáztatott, az elszakadt Horvát-Szlavonországok, a melyek magukat most már «Három-egy királyságnak», vagy Horvát-Szlavon királyságnak nevezték, nem egyesültek Magyarországgal, vonakodtak elismerni az 1848-ik évi törvények érvényét és a király koronázásánál nem vettek részt.

A magyar országgyűlés tehát a horvát-szlavon országgyűlésnek (mely császári patenssel oktrojált választási törvény alapján alakult meg), egyezkedést ajánlott. A magyar országgyűlés és a horvát-szlavon országgyűlés saját kebelükből regnikolaris deputációkat küldtek ki, a melyek 1868-ban egymással Horvát-Szlavonországok autonómiájára nézve megegyezvén, az egyezményt a magyar, illetőleg a horvát-szlavon országgyűlés elé terjesztették. Az egyezményt mind a két országgyűlés elfogadván, Magyarországon mint 1868. évi XXX. t.-cikket, Horvát-Szlavonországokban horvát nyelvű szöveggel mint 1868. évi I. t.-cikket, királyi szentesítés után törvénybe

¹ Bővebben lásd Korbuly S. Magy. közj. és a visszakapcsolásra nézve Ferdinandy: Magyarorsz. közj. I. 176—196. l. 144. és 145. l. valamint Ereky István 37—611.

² V. ö. Deák Ferencz: Zágráb megye körlevele és az egyesülés. Közli Kónyi Manó Deák F. beszédei II. köt. 361—377. l.

iktatták. Ebben a törvényben az új Szlavonia (azaz a Dráván túli magyar megyék), a társországekhoz* tartozónak ismertettek el s ugyanitt kimondatott, hogy ez az egyezmény mint Magyarország s Horvát-Szlavon- és Dalmátországok közös alaptörvénye, a nevezett országok külön törvényhozásainak tárgya nem lehet s változás rajta csak ugyanazon módon, a mint létrejött, mindazon tényezők (t. i. a magyar országgyűlés, a horvát-szlavon országgyűlés és a király) hozzájárulásával tétethetik, a melyek kötötték.»

Ez idő óta Horvát-Szlavonországok tágabb autonómiát élveznek, mint 1848 előtt és nem kapcsolt részeknek, hanem társországeknek neveztetnek.

De az 1868. évi rendezés nem hozta meg az 1844 előtt fennállott egyetértést és a remélt békét, mert a míg Magyarország az állam egységének az álláspontján áll, addig Horvát-Szlavonországok magukat államként akarják elismertetni.

Innen származik a sok surlódás Magyarország és társországai között.

29. §. Hűbéres országok.

A királyok hódító politikája következtében nemcsak az ország-hoz közvetlenül kapcsolt Horvátország, hanem oly országok is kerültek a szent korona főnnhatósága alá, a melyek megmaradtak saját fejedelmeik alatt, saját joguk szerint éltek, szóval folytatták a maguk külön életét, de fejedelmeikkel együtt elismerték a magyar király felsőbbségét, annak elismerésére évi adót fizettek és háború esetén segélyhadakkal támogatták, fejedelmüket pedig a magyar király tette azzá vagy erősítette meg s püspökeiket a magyar király nevezte ki. A viszony tehát emez országok és a szent korona között laza hűbéri volt, a király és az illető fejedelem közötti személyes kapcsolaton alapult és csak a XV. század interregnumai alatt fejlődött olyanná, hogy maga az ország mint archiregnum volt a főhűbérúr, de ha a magyar trón be volt töltve, a hűbérúri jogokat maga a király gyakorolta.

Ezek az országok is a szent korona országainak neveztettek,

* A Társországok kifejezést a mult század 30-as éveiben a horvátországi követek kezdték használni a Kapcsolt részek helyett s Deák Ferencz ez ellen tiltakozott az országgyűlésen, 1867 óta azonban a törvényekben is meghonosult ez a kifejezés.

s bárminő czímet viselt is ez országok nemzeti fejedelme (bán, despota, fejedelem, király), a királyok a maguk felsőbbségének ki-domborítására mindig ezeknek az országoknak királyául czimezték magukat.¹ Továbbá katonai hatalmuk biztosítására ezeknek az országoknak területéből várkerületeket, végvári bánságokat szakítottak ki, a melyeket magyar őrséggel tartottak megszállva, magyar bánok parancsnoksága alatt. Ilyenek voltak Bosznia területén a sói, ozorai, zreberniki és jajezai, Szerbország területén a nádor-fehérvári, bronchi és kruchói bánságok, Bolgárországban a bolgár bánság. Két bánság pedig valóságos tartomány volt, melyeknek bánjaik Magyarország területén is gyakoroltak joghatóságot és az ország bárói közt foglaltak helyet, úgymint a *macsói* és a *szörényi bánok*.

Ilyen hűbéres országok voltak: *Ráma* vagy *Bosznia*, mely II. Béla alatt került a királyi czimbe s fejedelme bánnak, később Bosznia királyának czimeztetett (bővebben l. a 31. §.-t);

Szerbország, mely Imre alatt ismerte el a király főnnhatóságát. Fejedelmét despotának nevezték;

Kunország, mely IV. Béla alatt került a magyar király hatalma alá s később két oláh vajdasággá (Moldva és Oláhország) alakult át;

Bolgárország, mely V. Istvánnak hódolt meg s fejedelme czár volt; végre

Halics és *Ladomérország*, mely országok neve II. András óta fordul elő a királyi czimben.

Ezek között az országok között Magyarország volt az uralkodó ország (archiregnum), mert az ő területén lakott az államalkotó nemzet, a magyar nemesség, tehát ez volt a tulajdonképeni ország (regnum), mely egymaga is képviselte az összes országokat, a szent korona egész testét, a miért is ez volt a szó tulajdonképeni értelmében vett királyság, a hozzá tartozó országok pedig alávetett vagy kapcsolt részeknek (partes subjectæ vagy partes adnexæ) neveztettek.

A hűbéres országok a szent koronáról mind lefoszlottak, területük más államok hatalma alá került vagy területükön új államok keletkeztek, a melyekkel barátságos érintkezésben állunk, vagy a

¹ L. Ferdinandy: Ország és királyság. (Budapesti Szemle 1903. évf. július.)

melyeknek fönnállását oly nemzetközi szerződések biztosítják, a melyekhez Magyarország is hozzájárult. Így tehát a szent korona jogigénye eme területekre nem érvényesülhet s fegyverrel érvényesíteni sem volna czélszerű.

Mindazonáltal e területekről a szent korona le nem mondott s hogy igényét alkalomadtán érvényesíteni akarja, ezt a következőkben juttatja kifejezésre:

1. a király ezeknek az országoknak királyi czímét ma is viseli;
2. czimereit és czimeres zászlait koronázáskor és más alkalmakkor a szent korona előtt viteti;
3. koronázáskor a koronázási esküben igéri, hogy a mi az országhoz bármi czimen s jogn tartozik, visszaszerzi s a hitlevélben igéri, hogy a visszaszerzett részeket az országhoz visszakapcsolandja; végre
4. a hűbéres országokban egykor fönnállott róm. kath. püspökségek czímére (pro partibus infidelium) a király czímetes püspököket nevez ki ma is.

30. §. A magyar állam neve és mai területe.

A magyar állam hivatalos neve: *Magyarország és társországai*; vagy a *magyar szent korona országai*. Ezzel az jut kifejezésre, hogy a magyar államnak imperialistikus szervezete van, azaz területe különböző jogállású részekből áll. És pedig ezek a részek a következők: 1. Magyarország, mely az állam egészét egymaga is képviseli; 2. Fiume és kerülete, mely Magyarországhoz tartozik, de területileg attól külön áll; és 3. Horvát-Szlavon és Dalmát-országok.

1. *Magyarország* az a terület, a melyen az államalkotó nemzet megtelepedett s a honnan az államalapítás kiindult. Ma tehát a szorosabb értelemben vett Magyarország alatt a vele 1848-ban teljesen egyesült egykori Erdélyt is kell érteni. Ez a terület az állam magva, mely a középkorban mint archiregnum szerepelt a hozzá kapcsolt, vagy a főnhatóságát elismert országok között. Magyarországa a szent korona, melyet a magyar király visel, a ki a társországoknak is magyar királya, noha a magyar királyi czím ékezebbé tételére a szent korona összes országainak a czímét is viseli, de csak mint czímet és nem mint méltóságot.

Magyarország tehát anyaországnak is nevezetik és ez a tulajdonképeni királyság, melytől az állam és a szent korona a nevét veszi. Ennélfogva Magyarország az állam egészét is képviseli, azaz az egész állam rövidség okáért, különösen a külfölddel szemben *Magyarországnak* nevezetik a szó tágabb értelmében s ilyenkor érteni kell alatta az egész államot. De ha ez a szó, *ország* (Regnum) egymagában fordul elő, ez alatt is az egész államot kell érteni, ellentétben azokkal az országokkal, melyek az államnak csak részei.

2. *Fiume város és kerülete* közjogilag Magyarországhoz tartozik, de mivel attól a társországek által területileg el van választva, különös autonómiaja van, mely csak provizoriummal van rendezve.

3. *Horvát-Szlavon-Dalmátországok* vagy *társországek* alatt azt a közjogilag egységes területet kell érteni, mely a Drávától délre terül el. Horvát-Szlavonországok ma szélesebb körü autonómiát élveznek 1868 óta, mint a melyet 1848 előtt a kapcsolt részek élveztek. A kapcsolt részek autonómiaja ugyanis csak területi kiváltság volt, holott a társországeké nemzeti autonómia, mert az 1868. évi XXX. t.-cz. Horvát-Szlavon- és Dalmátországokat külön territoriummal bíró politikai nemzetnek ismerte el és ott a horvát nyelvet hivatalos nyelvvé tette. Innen ez a terület rövidség okáért *Horvátországnak* is szokott nevezettni.

Horvát-Szlavon-Dalmátországok (mindig többes számban) területe nem teljes, mert Dalmátia, mely jogilag a magyar szent koronához tartozik, még nincsen visszakapcsolva, hanem tényleg az ausztriai császárság része s visszakapcsolása politikai okokból van felfüggesztve.

Horvát-Szlavon-Dalmátországok magukat királyságoknak (Kraljevina) nevezik, noha nem királyságok, hanem csak országok (Zemlje). Az 1968. évi XXX. tcz. magyar szövege is *országoknak*, ellenben horvát szövege már *Kraljevine*-nak = *királyságok*-nak nevezi. A horvátok e kifejezésre azt a tant alapítják, hogy a király nemcsak Horvát-Szlavon- és Dalmátországok királyának címét viseli, hanem horvát király is, Horvátország pedig állam, mely csak olyan kapcsolatban van Magyarországgal, mint Magyarország Ausztriával.¹

¹ Erre nézve lásd Pliverics: Beiträge; der Kroatische Staat; Jászi Viktor: Tanulmányok.

A *Horvát-Szlavon királyságok* kifejezés használatának azonban jogi alapja nincsen, és csak úgy vált az lehetségessé, hogy a latin *regnum* szó (magyarul ország) a nyugati nyelvhasználatban királyságot, de a magyar nyelvhasználatban egyes számban jelző nélkül az államot, többes számban pedig országokat jelentett. *Regnum*-nak nevezték Erdélyt is a nemzeti fejedelmek korában (*Regnum Transylvaniæ* Erdélyország), noha Erdély fejedelme nem volt király, hanem csak fejedelem. Azonban 1868-ban a törvény horvát nyelvű kiadásába (a magyarok horvátul nem tudása folytán) a horvátok a horvát *Zemlja* szó helyett *Kraljevina*-val adták vissza a latin *regna*, a magyar *országok* szót, hogy egy jövőendő állami különállásra jogalapot teremtsenek.¹

31. §. Bosznia és Hercegovina.

Az a terület, mely ma Boszniának és Hercegovinának nevezetik, a mohácsi csata előtt a magyar szt. koronához tartozott. Északnyugati része a régi Horvátország volt, északkeleti része mint sói és ozorai végvári bánság, közvetlen magyar uralom alatt állott, az ettől délre eső terület pedig Rámának vagy Boszniának nevezetett. Ráma vagy Bosznia a XII. században hódolt meg a magyar királynak s 1138 óta a királyok Ráma királyának a címét viselték.² A királyok Rámát eleinte kinevezett bánok által kormányzották. A XIV. században ez a báni méltóság örökletes nemzeti fejedelemséggé alakult át a magyar szt. korona főnhatósága alatt. Nagy Lajosnak uralkodása alatt Kotromanics István, Bosznia bánja a magyar király apósává válván, ettől az időtől fogva Bosznia fejedelmei, az ő utódai, gyakran Bosznia királya címét is viselték.³ Bosznia fejedelmeit a magyar király erősítette meg méltóságában s olykor az is megtörtént, hogy Bosznia királyát a magyar király nevezte ki, így Mátyás Bosznia utolsó királyát, Ujlaki Miklóst. A Jagellók uralkodása alatt azonban nemcsak Ráma vagy Bosznia, hanem a sói és ozorai bánság és Horvát-

¹ L. Ferdinandy: Ország és királyság. (Budapesti Szemle 1903. évf. jul.)

² Pauler: A magy. nemz. tört. I. 317. és 88. l. és a 441. és 441. jegyz.

³ Pór Antal: Az Anjouk kora. (Milleniumi kiadás. III. köt. 265—267. l.)

ország nagy része is török uralom alá került és e terület a török birodalom részévé vált Bosznia és Hercegovina tartományok neve alatt. A magyar szent korona azonban eme tartományokról le nem mondott, hanem jogigényét azokra föntartotta. (l. 29. §.).

Az 1879. évi VIII. t.-cz.-be iktatott Berlini szerződés alapján 1878-ban Ausztria és Magyarország megszállta e két tartományt, de mivel az 1879. év. ápr. 21-ikén a török szultánnal kötött szerződés értelmében a névleges souverainitás a török szultánnak föntartatott, a magyar szent korona joga erre a területre nem érvényesülhetett. Az 1880. évi VI. t.-cz. tehát e két tartomány ideiglenes igazgatását a közös ministeriumra, jelesen a közös pénzügyministerre bízta, a ki a két állam ministeriumának befolyása mellett, de a megszállott tartományok lakosságának minden alkotmányos részvétele nélkül, rendeletekkel kormányozta ezeket a török tartományokat. A közös ministerium által való kormányzásnak pedig törvényes akadálya nem volt, mert Bosznia és Hercegovina ügye a közös külügy természetével birt, mivel területe az ottoman birodalomhoz tartozott, tehát mind a két megszállt államra nézve külföld volt.

Az 1880. évi VI. t.-cz., mely az ideiglenes kormányzás módoszatait Ausztria és Magyarország között létrejött megegyezés alapján megállapította, kimondotta, hogy «minden megváltoztatásához annak a viszonynak, melyben az említett tartományok jelenleg a monarchiához (azaz az Öfelsége uralkodása alatt álló két államhoz) állanak, a monarchia mindkét állama törvényhozásainak egyetértő jóváhagyása szükséges».

A mikor azonban az új-török mozgalom következtében Törökország is alkotmányos monarchiává alakult át és így Bosznia és Hercegovina abszolút módon való kormányzása sem volt többé fentartható, a magyar király vagy az osztrák császár pedig e török tartományokat alkotmányos jogokkal föl nem ruházhatta, Öfelsége arra érezte magát indítatva, hogy külügyi szempontból befejezett helyzeteket teremtsen. Minekután az uralkodása alatt álló két állam törvényhozásainak egyetértő jóváhagyására nem volt elég idő: 1908. évi október 5-éről kelt és a magyar és az osztrák miniszerelnökökhöz, valamint a közös ministerekhez intézett kéziratával, nemkülönben a megszállott tartományok népéhez intézett fejedelmi szózatával, e tartományok népének alkotmányos intézmé-

nyeket engedélyezendő, tekintettel azokra az ősi kötelékekre, melyek dicsó elődeit a magyar trónon ezekhez az országokhoz fűzték, souverain jogait Boszniára és Hercegovinára kiterjesztette és a Házára érvényben álló trónöröklési rendet ezekben az országokban is hatályba léptette. Ugyanekkor fölhívta a két miniszterelnököt, hogy az 1880. évi VI. t.-cz., illetve az ennek megfelelő osztrák törvény 5. §-a értelmében az e tekintetben szükséges törvényjavaslatnak az országgyűlések elé terjesztése iránt a megfelelő kezdeményező lépéseket megtegyék.

Mint hogy Őfelsége emez elhatározása következtében — a melyet közönségesen Bosznia annexiójának neveznek — a melyhez később a berlini szerződést aláírt hatalmak is hozzájárultak, Bosznia és Hercegovina megszűnt a török birodalom része lenni: az a viszony is megváltozott, melyben e tartományok eddig Magyarországhoz és Ausztriához állottak és így szükségessé vált, hogy az idézett törvény értelmében a két állam törvényhozása a viszony megváltoztatásához hozzájáruljon. Mert mindaddig, a míg ez meg nem történik, Bosznia és Hercegovina annexiója befejezve nincsen, azaz a fejedelmi elhatározás a belső közjog szempontjából sem Magyarországon, sem Ausztriában hatálylyal nem bír s csak a külfölddel szemben rendezi a kérdést. Mihelyt azonban a két állam törvényhozásai az annexióhoz hozzájárulnak, Bosznia és Hercegovina visszaszerzett területté válik, a melyet Őfelségének, a ki azt a magyar szent korona jogán szerezte vissza, a királyi hitlevél és eskü értelmében kötelessége a szent koronához visszakapcsolni. Ennek nem állhat útjában Ausztria joga, mert e tartományokra Ausztria jogát Magyarország el nem ismerte s a maga jogáról semmi tekintetben az idézett törvény 5. §-ában le nem mondott. Az idézett törvény ugyanis nem Magyarország jogának Ausztria hozzájárulásától való függővé tételét tartalmazza, hanem az annexió kérdésében a fejedelem megkötését a parlamentekkel szemben, tehát annak a biztosítására szolgált, hogy a magyar országgyűlés hozzájárulása nélkül a török szultánt e tartományokra megillető névleges souverainitás a török szultántól el ne vétessék.

Ha tehát az annexió ennek ellenére is hatályba lépett, akkor az események az 1880: VI. t.-cz. 5. §-án már úgy is átgázoltak és így az Bosznia idekapcsolásának akadályá többé nem lehet s a közös ministerium által való kormányzást sem lehet tovább föntartani.

Ha ellenben az 5. §. még ma is élő jog, akkor az annexió még ma sincs befejezve és így Bosznia és Herzegovina részére sem lehetett volna az alkotmányos intézményeket életbe léptetni. Mindazonáltal a közös ministerium által való kormányzás is fennmaradt s rendeleti úton a tartományi önkormányzat is Öfelségének 1910. évi februárius 17-éről kelt legfelsőbb elhatározása alapján életbe lépett s a tartományi illetőség is szabályoztatott (l. 43. §.) a nélkül, hogy ehhez a kérdéshez a magyar országgyűlés hozzászólhatott volna.

Az annexióra vonatkozó törvényjavaslatok ugyanis elkészültek és a két állam parlamentjében be is nyújtattak, de egyikben sem kerültek tárgyalásra és így törvénynyé sem váltak. E két javaslat megegyezik abban, hogy mind a kettő jóváhagyja Öfelségének az annexiót kimondó elhatározását és hogy mind a kettő fenntartja a közös ministerium által s az 1880. évi VI. t.-czikkben meghatározott módon való kormányzást. De a míg a magyar javaslat a magyar trónöröklési törvényeket, tehát a magyar király souverainitását terjeszti ki e tartományokra s a közös kormányzást csak ideiglenesen tartja fenn; addig az osztrák javaslat az ausztriai *pragmatica sancti*ót kívánja e területre kiterjeszteni és a közös kormányzásról szóló osztrák törvényt véglegesen kívánja érvényben tartani, mert az osztrák fölfogás Boszniát és Herzegovinát — jogtalanul bár — de közös szerzeménynek tekinti s Magyarországnak e tartományra vonatkozó és királyi esküvel is megerősített történeti jogigényét — jogtalanul bár — de nem tekinti egyébnek, mint történelmi emlékekre való üres hivatkozásnak.

Bosznia és Herzegovina közjogi hovatartozása tehát a magyar közjog szempontjából nem lehet vitás. *E tartományok területe a magyar szent koronához tartozott, részint mint a régi Horvátország egy része, részint mint végvári magyar bánságok, részint mint hűbéres ország és így mint visszaszerzett terület, a királyi hittel és eskü értelmében a magyar szent koronához kapcsolandó vissza.* De miként e visszakapcsolásnak útjában áll Dalmátországra nézve Ausztria tényleges hatalma, úgy itt is útjában áll a végleges rendezésnek és a visszakapcsolás tényleges foganatosításának az annexió befejezetlensége, Ausztria ellenkezése és a közös ministerium által való kormányzás tényleges fönnállása; úgy hogy *Bosznia és Herzegovina ez idő szerint a magyar szent koronának nem*

*alkatrésze, területe nem belföld, az ott tartományi illetőséggel bíró egyének nem magyar állampolgárok s a tényleges politikai erőtől válik függővé, hogy a szent korona a maga történeti jogát e területre mennyiben lesz képes érvényesíteni. Addig pedig Bosznia és Herzegovina a közös ministerium kormányzata alatt álló oly tartomány, mely úgy Magyarországtól, mint Ausztriától szoros függésben van, területén a két állam souverainitása együtt érvényesül, de sem jogilag, sem tényleg egyik államnak sem alkatrésze, sem a két államnak nem közös területe.*¹

HARMADIK FEJEZET.

A magyar állam népe.

32. §. A magyar állam népe.

A magyar állam területét sok különböző fajhoz tartozó és különböző nyelvet beszélő néptörzs lakja. A magyar nyelvű néptörzseken kívül (mint a tulajdonképeni magyarok, székelyek, hajduk, palócok, jászok, kis- és nagykunok, matyók) laknak még nagy számmal rumánok, szlávok (tótok, szerbek, horvátok) germánok (svábok, szászok és más németek) és zsidók (kik azonban ma már nyelvileg nem különállók), végre cigányok. Volt idő, mikor ezek a néptörzsek jogilag is különböző jogállás részesei voltak, mert egyes néptörzsek külön területen laktak és a magyar nemeseknél kisebb kiváltságokat élveztek, egyes törzsek pedig s ezek

¹ A bosnyák kérdést illetőleg lásd osztrák részről: dr. Karl Lamp: Die Rechtsnatur der Verfassung Bosniens und der Herzegovina von 17. Febr. 1910. (Archiv für Öff. Recht. 1911. 289—338 l.); R. Charmatz: Das Problem und die Zukunft Österreich-Ungarns (Zeitschrift für Politik II. Bd. S. 252). F. Kleinwächter: Die Annexion Bosniens u. d. Herzegovina (U. O. III. Bd. S. 138.); Bernatzik: Das Annexionsgesetz und die staatsrechtlichen Verhältnisse Bosniens u. d. Herzegovina (Neue Freie Presse No 16195. v. 1909); dr. M. St. Ungarn und Bosnien (Österr. Rundschau, März 1909). Tezner: Der Kaiser.

Magyar részről: Timon Ákos: Die Annexion und das Recht der heiligen Krone (Pester Lloyd 1908 okt. 11). Névtelen cikkek a Budapesti Hírlap 1909. évi aug. 12., 17., 25. és 31. számaiban: A bosnyák kérdés. Királyfi Árpád: A bosnyák tartom. illetősége.

közt magyarok is, mint pl. a palóczok és matyók, a szlávok nagy része, különösen a tótok, az oláhok kivétel nélkül és a németek egy nagy része is, kiváltság nélküli parasztok voltak és a nemesek földesuri hatósága alatt állottak.

A nemesség, bár túlnyomólag magyarokból állott, fajhoz kötve nem volt. Mert a ki a szent korona szolgálatában érdemeket szerzett (különösen katonai szolgálattal), azt a király nemessé tette. A nemesség tehát honfui erények jutalma (*laurea virtutis*) volt és így igen sok nem magyar is jutott a nemesség soraiba. Ezek azonban rövid idő alatt szokásokban és nyelvben is magyarokká váltak s csak egyes vidékek voltak, a hol még a nemesek sem beszéltek mindnyájan magyarul, hanem a körülöttük lakó parasztság nyelvén.

A székelyek a székelyföldön Erdélyben a nemesekéhez hasonló kiváltságokkal éltek, de csak előkelőik (*primores*) számíttattak az országos nemesekhez. A XVIII. század óta azonban mindnyájan nemeseknek tekintetnek.¹ A hajdúk, a kiket Bocskay István erdélyi fejedelem telepített le a mai Hajdu megye területén, az akkori hajdú kerületben, szintén nemessé tétettek, de nemességük később el nem ismertetett, hanem csak saját területükön éltek a nemesekéhez hasonló kiváltsággal. A jászok és kunok szintén csak saját területükön birtak a nemesekénél kisebb kiváltsággal.

Erdélyben a szászok, a mai Szepes megyében a tizenhat szepesi város lakosai alkottak külön kiváltságos területet és a szabad kir. városok külön-külön kiváltságos jogállású területek voltak, legnagyobbbrészt német lakosságú polgárokkal.

Ezek a szabad kerületek és a szabad kir. városok külön törvényhatóságok voltak, saját külön jogukkal éltek és a tárnoki városok 1405. óta, a személynöki városok, a mennyiben törvénybe becikkelyeztettek, a XVII. század óta, a hajdú és a jászkun kerületek pedig 1791 óta (29. t.-cz.) 1848 előtt az országgyűlésre is követeket küldtek.

A déli vidékeken a török kiűzetése után a Száva és a Duna mentén a tengertől egész Erdélyig terjedő keskeny földszalagon a királyok önkényüleg katonai határvidéket alakítottak, a melyre túl-

¹ Erre nézve l. Dózsa Elek: Erdélyhoni jogtudomány I. 93--99. l. Kis István: Magy. közjog 188. l. 1) jegyz.

nyomóan szerbeket telepítettek, kik katonai kötelezettséget tartoztak teljesíteni, birtokukat katonai hűbérként birták, idegen katonai igazgatás alatt állottak és az országgyűlésen képviselve nem voltak.

Horvátországban pedig csak a magyar nemességnek és a szab. kir. városoknak volt kiváltságos állásuk, de a horvátok egész népe nem élvezett nemzeti vagy területi kiváltságot, csak azt, hogy a kapuadónak a felét fizették.

Magyarország népe tehát különböző, részint kiváltságos, részint kiváltságnélküli jogállású népességből állott egész 1848-ig s országos állása csak a nemességnek, t. i. a főpapságnak, főnemességnek, köznemességnek (ide értve a kat. papokat is) és a sz. kir. városoknak mint testületeknek volt, a miért is ezek *országos rendeknek nevezettek*. Erdélyben pedig a székelyek és a szászok is *országos kiváltsággal* birtak. A többi kiváltságos népelemek és osztályok is elég tarka képet mutattak, mint láttuk, a nem kiváltságos parasztság pedig szintén tüntetett föl különböző jogállást.

De az 1848. évi törvényhozás mindezt megváltoztatta. A jog-egyenlőség megvalósítását maga a nemesség vette kezébe és vezette be Magyarországot a középkorból, melyben 1848-ig élt, a legújabb korba. A nemesi kiváltság a teljes adómentességben, a tulajdon sérthetetlenségében, a személyes szabadságban és abban állott, hogy a nemes mentes volt minden magánhatóságtól és csak a szent koronának, illetve a megkoronázott királynak a hatalma alatt állott, továbbá hogy politikai jogokkal élt. Ezt a kiváltságot, mint a nemesek sarkalatos jogait a törvényhozás meg nem szüntette, kivéve az adómentességet, hanem a többi honfiakra is kiterjesztette s ezzel csak kiváltsági természetüket szüntette meg. A rendeket sem törülte el a törvényhozás, hanem csak jelentőségüket csökkentette s ezzel létrehozta a nemzeti egységet az országot lakó különböző néptörzsek és népelemek között.

Ma tehát az országnak bármely néptörzshöz tartozó, bármely nyelvet beszélő és bármely terület részén lakó polgára az egységes és oszthatatlan magyar politikai nemzetnek törvény előtt egyenlő tagja s minden közjognak alapja a magyar állampolgárság, nem pedig a nemesség, mint 1848 előtt. Ma tehát minden állampolgár a szent korona tagja.

De azért a magyar nemzeten belől még is van megoszlás, a társországok autonómiaja következtében. Az 1868. évi XXX. t.-cz.

Horvát-Szlavonországokat széleskörű törvényhozási és kormányzati autonómiával ruházta föl és *külön territoriummal bíró politikai nemzetnek* ismerte el s területükön *a horvát nyelvet tette hivatalos nyelvé*. Ennek következtében az egységes magyar nemzeten belől, (a melynek az állam minden egyes polgára egyenjogú tagja s a melynek vezető faja az államalapítás és a magyar államnyelv következtében a magyar), a társországok területén külön politikai nemzet, a horvátszlavon keletkezett, melynek vezető faja a horvát s a melynek tagjai azok, a kik a társországok autonómiájának a részesei.

Van tehát egy tágabb értelemben vett magyar nemzet, mely magában foglalja az állam egész jogi népét és van egy szűkebb értelemben vett magyar nemzet, melyhez a horvát-szlavon nemzet tagjai nem tartoznak. De a míg a szűkebb értelemben vett magyar nemzet egymaga is képviseli az egész államot, a horvát-szlavon nemzet állása csak particularisticus és iránya separatisticus.

E mellett a tagoltság mellett azonban nem szűnt meg a rendek szerinti tagoltság sem, mert négy rend ma is megkülönböztethető, ha ennek kisebb is a jelentősége, mint volt 1848 előtt. Jelesen a főpapság és a főnemesség az országgyűlésen való részvétel szempontjából, a nemesség pedig mint érdemrend, ma is kiváltságos rend némi tekintetben, miről alább lesz szó s ezzel szemben áll a nem kiváltságos polgárság, melybe nemcsak a városi polgárokat, de az egykori parasztokat is kell sorolni.

33. §. Az állampolgári jogegyenlőség és a rendek.

A multban teljes jogegyenlőség uralkodott a nemesség köré- és a főrendiség kiválása után is megmaradt ez annyiban, hogy a nemesek sarkalatos jogai a nemesekre ugyanazok voltak, mint a főrendűekre.

A sarkalatos nemesi jogok az arany bulla és a H. K. I. r. 9. cz. szerint voltak a következők:

1. Előzetes idézés vagy perbehívás és elmarasztalás nélkül személyükben nem voltak letartóztathatók, csak súlyos büntettek elkövetéséért a tettenérés esetében.

2. Csakis a törvényesen megkoronázott király hatalma alatt

állanak, de sem vagyonukban, sem személyükben általa nem háboríthatók.

3. Jogaikkal s jövedelmeikkel szabadon élhetnek s minden magánszolgáltatás és adó alul mentesek s csak az ország védelmére tartoznak katonáskodni.

4. Ha a király az arany bullát megsértené, neki ellenállhatnak.

A mágnások pedig csak rangra különböztek a nemesektől, de nem jogokra, mert előkelőbbek voltak, vérdíjuk nagyobb volt, a királyhoz közelebb ültek a tanácsban, előljártak a haza védelmében (H. K. I. r. 2. cz.) és a nemesi rendből történt kiválás után *személyesen hívatlak meg* az országgyűlésre.

Az ország nemesei tehát egy és ugyanazon nemességgel bírtak az állam egész területén (*una eademque nobilitas*).

A mikor a nemesség a francia forradalom eszméinek a hatása alatt az egyenlőség eszméjének kezdett hódolni, maga alkotta meg azokat a törvényeket, melyek minden honfiut az állam polgárává, a szent korona tagjává tettek. A XIX. század harminczas éveitől kezdve a legtöbb megyében a honoratiorokat saját személyükre nemesi jogokkal ruházták föl. Az 1844. évi IV. t.-cz. a honfiakat nemesi javak szerzésére, az V. t.-cz. közhivatalok viselésére képesítette. Az 1848. évi V. t.-cz. a követek tábláját népképviseleti alapon újra szervezte, a VIII. t.-cz. kimondta a közteherviselést, a IX. t.-cz. megszüntette a jobbágyságot és őket is közhatalom alá helyezte, a XV. t.-cz. eltörölte az ösiséget, a XX. t.-cz. kimondta a törvényesen bevett vallások egyenlőségét, a XXII. t.-cz. pedig az általános védkötelezettség elvét a nemzetőrségben és általában elismertté lett a törvény előtti egyenlőség elve.

Így valósult meg az összes *állampolgárok jogegyenlősége, mely abban áll, hogy mindenki rendi állapotára való tekintet nélkül közvetlenül a szent korona alattvalója és így ugyanazon szabadságbiztosító törvények oltalma alatt áll, ugyanazon közkötelezettségeknek van alávetve és a törvény előtt egyenlőnek tekintetik.*

A nemesség azonban társadalmi súlyánál fogva megtartotta politikai vezérszerepét ma is s ma is csak nemeseket illet a neme czím, czimer és előnév, a hitbizomány alapítás joga, továbbá családi és öröklési joguk, valamint a honoratioroké is más, mint a többieké és a főrendűeket illeti ma is az országgyűlésen a személyes rész-

vétel joga bizonyos vagyoni feltételek mellett; végre egyes udvari tisztségeket csak nemesek viselhetnek. A *nemesek sarkalatos jogai* ellenben korszerű módosítással a *nem nemesekre is kiterjednek, úgyszintén a politikai jogok is*, a melyek ma már a nemeseket és nem nemeseket ugyanazon föltételek mellett illetik meg.

Az állampolgári jogegyenlőség tehát a rendeket meg *nem* szüntette, de úgy társadalmi, mint politikai jelentőségüket tetemesen csökkentette.

34. §. A nemesség megszerzése 1848 előtt és ma.

A nemesség alatt közönségesen a *nemzettségi nemességet* (nobilitas gentilitia) kell érteni, azaz azt a nemességet, mely *nem* csupán a személyt élethivatásánál, foglalkozásánál fogva illeti, hanem a mely a nemességet szerzőnek összes törvényes örököseire, mindkét *nemű* fiági törvényes leszármazóira átszáll. Ezzel *szemben* az örökösökre át nem szálló s csupán a foglalkozásból származó nemességet személy szerinti nemességnak nevezzük. Ilyenek: a nemzettségi nemesek nem nemes származású feleségei, a róm. és gör. kath. papok, Erdélyben a négy bevett egyház lelkészei s ezeknek feleségei.

I. A nemzettségi nemesség szerzési módja volt a honfoglaló nemektől való fiági leszármazás, melyhez a XII. század óta a királyi birtok adomány,¹ a XV. század óta a czimeres levéllel (ármális) való nemesítés járult. A nemesítés honfiúi erények jutalma (laurea virtutis) volt és a ki a királynak és a hazának szolgálatokat tett s ezért a királytól birtok adományt kapott, ipso facto nemessé vált (H. k. I. r. 4. cz.).

Idegének a magyar nemességet *ünnepélyes honfiúsítás* (naturalisatio) által szerezhették meg. Az ünnepélyes honfiúsítás legelső esetét III. Endre korában találjuk, a mikor a király az 1299. évi országgyűlésen nagybátyját, Morosini Albertinot honfiúsítja.² Az ünnepélyes honfiúsítás szabályai azonban csak a Habsburg

¹ Erre a legrégibb adat III. István korából, ez az után következő 1197-ből való. Deke nemesítését I. Venczel Cod. Nov. Arp. XI. 27. l.; Zerzovai pozsonyi várjobbágyét I. fejér Cod. Dipl. II. 308. l.

² L. Pauler a magy. nemz. tört. II. 601. l.

korban foglaltatnak törvényekbe és csak a XIX. században nyernek állandó alakot.¹ Hatálya a magyar nemesség megszerzése volt és ha a honfiúsított eredeti hazájában főrendü czimet viselt, azt itt megtartotta, de főrendi táblai ülési jogot és szavazatot csak akkor szerzett, ha ezzel a honfiúsításáról szóló törvény felruházta. A honfiúságot a nemességgel együtt csak a koronás király adományozhatta s ez az adományozás csak a törvénybe becikkelyezéssel vált befejezetté. A becikkelyezés előfeltételei voltak:

a) a kir. kancelláriánál vagy az országgyűlés színe előtt leteendő hűségi eskü, mely a liber regiusba szószertint beiktattatott;

b) az esküről szóló okmány kivétele «pro majori robore»;

c) a honfiúsítási taxa (főrendüre 2000 db., nagyobb egyházi javadalmasra 1000 db., kisebb javadalmasra 200 db. arany) lefizetése, hacsak az országgyűlés a taxát részben vagy egészen el nem engedte.

Ha a honfiúsított e feltételeket beigazolta, becikkelyezésért az országgyűléshez folyamodott s ha az országgyűlés becikkelyezte a honfiúsítást, az illető magyar nemessé lett, a nélkül, hogy eredeti honfiúságáról le kellett volna mondania.

II. Az 1844. évi IV. t.-cz. kimondta a nem nemes honfiak birtokképességét, az 1848. évi XV. t.-cz. pedig az ősiséget megszüntette. Nemesi javaknak a koronára háramlása tehát megszűnt és így a birtokadomány útján való nemesítés anyagi forrása is kiapadt, majd az 1852. évi nov. 29-iki ősiségi patens, melyet az országbírói értekezlet is érvényben hagyott, a koronára háramlást és a birtokadományok rendszerét formailag is megszüntette. Az ünnepélyes honfiúsítás is megszűnt a nemesség megszerzésének módjaként szerepelni s az 1879. évi L. t.-cz. ezt formailag is megszüntette. Ma tehát a nemesség megszerzésének csak következő módjai vannak:

a) *Leszármazás* által megszerzi a magyar nemességet a magyar nemes atyától törvényes házasságból származó gyermek; a nemes anyától de nem nemes atyától származó csak akkor, ha a király az asszonyt az atyai jogok örökösévé tette, azaz fiúsította (H. k. I. r. 7. cz.).

¹ 1575 : 18., 1604 : 19.; 1687 : 26.; 1725 : 23., 1741 : 17. és 41., 1827 : 22. és 37., 1830 : 17.

b) *Nemesi oklevéllel* az oly honfű nemesíthető, ki a haza és király körül érdemeket szerezvén, a koronás királytól nemessé nyilváníttatik és erről a privilegium kellékeivel bíró oklevelet kap. A czímer nem lényeges kelléke a nemességnek (H. k. I. 6.)¹

c) *Örökbefogadás* által megszerzi a nemességet az oly honfű, a kít valamely magyar nemes királyi jóváhagyás mellett örökbe fogad (H. k. I. 8.).

35. §. Az állampolgárság megszerzése és elvesztése.

Az állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről törvény sokáig nem rendelkezett, hanem idegen nemések ünnepélyesen, törvénybe czikkelyezés által szerezhették meg a magyar honfűságot (indigenatust), nem nemések pedig hallgatólag is letelepedés által. A honfűség (indigenatus) egy volt a szent korona összes országaiban, (1741 : 61.). úgy szinte a nemesség is, mely soha el nem évült.

Ma az 1879. évi L. t.-cz. rendelkezik ez iránt és pedig a következőképen.

Az állampolgárság a szent korona összes országaiban egy és ugyanaz, azaz a magyar. Horvát-Szlavon állampolgárság tehát nincsen.

I. *A magyar állampolgárság megszerezhető:* leszármazás, törvényesítés, férjhezmenetel és honfűsítés (honosítás) által. A magyar állampolgárságot megszerzi :

1. *leszármazás által*, a ki törvényes házasságból magyar atyától, illetve a törvénytelen gyermek, ha magyar anyától származik. Ha a leszármazás ismeretlen, még idegen állampolgárságuk be nem bizonyíttatik, magyaroknak vélelmeztetnek, a kik az állam területén születtek vagy mint lelenyeztek ott találtattak.

2. *törvényesítés* által megszerzi az állampolgárságot, az idegen nőtől származó törvénytelen gyermek, ha magyar természetes apja által törvényesíttetik ;

3. *férjhezmenetel* által az idegen nő, ki magyar állampolgárhoz megy férjhez ;

¹ Bővebben I. Kiss István Magy. közjog 189. I. és Ferdinandy : Magyarország. közjog 229. I.

4. *honfűsítés* (vagy a törvény szavai szerint honosítás) által magyarrá lesz az az idegen, a kinek az állampolgárság adományoztatott, ha az állampolgári esküt leteszi. Vele együtt magyarrá lesz neje és atyai hatalom alatt lévő kiskorú gyermeke.

A honosítás (helyesebben honfűsítés) ma is kétféle, ú. m. királyi oklevéllel való, vagy honosítási okirattal való honosítás.

a) *Királyi oklevéllel* honosíthatók, a kik a magyar szt. korona országai irányában rendkívüli és kitűnő érdemeket szereztek és vagy belföldön laknak, vagy kijelentik, hogy itt telepedni fognak. Az ilyen honosítást a miniszterium hozhatja javaslatba a királynál s a kir. oklevéllel honosított azonnal lehet az országgyűlés tagja, de ezzel nemességet nem szerez. Ha a kir. oklevéllel honosított valamely belföldi község kötelekébe föl nem vétetett, községi illetőségi helye Budapest lesz.

b) *Honosítási okirattal* az idegen a lakóhely törvényhatóságának első tiszviselőjénél (alispán, polgármester) benyújtott és fölszerelt folyamodványa alapján, Magyarországon a belügyminiszter, Horvát-Szlavonországokban a bán által honfűsítettik.

A kérvényben a honfűsítandónak igazolni kell: 1. hogy rendelkezési képességgel bír, vagy hogy törvényes képviselője a honosításba beleegyezett;

2. hogy valamely belföldi községbe való fölvétele kilátásba helyeztetett;

3. hogy a belföldön öt év óta megszakítás nélkül lakik;

4. hogy kifogástalan magaviseletű;

5. hogy bír annyi vagyonnal vagy oly keresetforrással, melyből magát és családját eltarthatja;

6. hogy az adózók lajstromába öt év óta föl van véve.

A kit magyar állampolgár örökbe fogadott, annak a 3., 5. és 6. pont alatti feltételek elengedtetnek, ha az örökbefogadó az 5. és 6. alatti feltételeknek megfelel.

A honosítási okiratba ki kell tenni, hogy a honosított a magyar állampolgárok közé fölvéttetik s nejének és gyermekeinek, a kikre az kiterjed, neveit is föl kell sorolni. Az okirat kiállításáról nyilvántartás végett a miniszterelnököt is értesíteni kell.

A honosított az eskü letétele napjától magyar állampolgár, de még 10 évig nem lehet az országgyűlés tagja.

A ki már magyar állampolgár volt, de magyar állampolgár-

ságát elvesztette, *visszahonosítással* szerzi meg a magyar állampolgárságot. Az ilyen kérelmére visszahonosítható akkor is, ha a 3., 5. és 6. pontban foglalt föltételeknek meg nem felel; ha pedig idegen állampolgárságot még nem szerzett, akkor is, ha lakni vissza nem tér s ilyenkor régi községi illetőségét nyeri vissza. Továbbá a visszahonosított azonnal lehet az országgyűlés tagja s ha magyar nemes volt, nemessége is feléled.

Van továbbá *tömeges visszahonosítás* is, a midőn azok, a kiknek őseik nagyobb rajban hagyták el a hazát és tömegesen települnek vissza, az 1886. évi IV. t.-cz. szerint visszahonosíthatók tekintet nélkül arra, hogy magok vagy elődeik mikor vándoroltak ki.

Ha a honfűsített az állampolgári eskü letételére szóló idézés kézbesítésétől számítandó egy év alatt az esküt le nem teszi, az okirat hatályát veszti.

II. Az állampolgárságot elveszti :

1. *elbocsátás* által az, a ki külföldön való megtelepedés czéljából a belügyminisztertől (Horvát-Szlavonországokban a bántól) elbocsátási okiratot nyer, melyben kimondandó, hogy az illető a magyar állam kötelékéből elbocsáttatik. Ennek a hatálya kiterjed az elbocsátott férfi nejeire és atyai hatalom alatt lévő és a véderő kötelékében nem álló kiskorú gyermekeire, ha ezek az atyával kiköltöznek. Az elbocsátás iránti kérvényt annak a törvényhatóságnak első tisztviselőjénél (alispán, polgármester) kell benyújtani, melynek területén a folyamodó községi illetőséggel bír. Az elbocsátás hatálya az elbocsátási okirat kézbesítésével kezdődik, de érvénytelenné válik, ha az elbocsátott a kézbesítés után egy év alatt ki nem költözik.

Háború idején az elbocsátás iránt minden egyes esetben a király határoz. Béke idején azonban az elbocsátás meg nem tagadható annak, a ki rendelkezési képességgel bír, állami és községi adóval hátralékban nincs és nem áll büntető vizsgálat alatt vagy még végrehajthatlan büntetőbirósági ítélet hatálya alatt, föltéve, hogy elbocsátásának védkötelezettségi akadályai nincsenek.

A hadsereg vagy a honvédség kötelékében állók, ha nem Ausztriában akarnak állampolgárságot szerezni, csak a közös hadügyi, illetőleg a honvédelmi miniszter beleegyezésével bocsáthatók el. Tényleges szolgálat alatt állók csak akkor, ha szüleikkel együtt

vándorolnak ki. A gyakorlatban ugyanez áll azokra is, a kik életük 17. évét már betöltötték, de állítási kötelezettségüknek még nem tettek eleget.* Mozgósítás és háború esetén a fegyveres erő kötelékébe tartozók csak Ausztriába bocsáthatók el. A népfölkelési kötelezettség alatt állók elbocsátása béke idején korlátozva nincsen.

Ezek a korlátozások a viszonzosság feltétele mellett nem terjednek ki azokra, a kik az osztrák állampolgárság megszerzése céljából kérik elbocsátásukat, mert a két állam közt szoros védelmi viszony áll fenn és fegyveres erejük egy része, a hadsereg közös. A védkötelezettség azonban közös állampolgárság hiányában nem közös kötelezettség, hanem a polgárt csak saját államával szemben terheli.

Kivételes a viszony az éjszakamerikai Unióval szemben is, mert az 1871. évi XLIII. t.-cz.-be iktatott államszerződés szerint a ki öt évi ott lakás után megszerezte az amerikai állampolgárságot, azt Magyarország is amerikai állampolgárnak ismeri el, ha elbocsátási okirat az illető részére nem adatott is ki.

2. *Hatósági határozat* következtében elveszti magyar állampolgárságát, a ki engedély nélkül más állam (akár Ausztria) szolgálatába lép, ha a belügyminiszter vagy a bán felszólítására azt el nem hagyja.

3. *Távollét által* elveszti magyar állampolgárságát, a ki a magyar kormány vagy a közös miniszterek megbízása nélkül 10 évig megszakítás nélkül külföldön (tehát ha Ausztriában is) tartózkodik. A távollét ideje attól a naptól számítandó, a melyen az illető az állam területét elhagyva távozott a nélkül, hogy magyar állampolgárságának fentartását a törvényhatóságnál bejelentette volna, vagy ha útlevéllel távozott, a mely napon útlevele lejárt. A távollét folytonossága azonban megszakíttatik, ha az eltávozott magyar állampolgárságának fentartását a törvényhatóságnak bejelenti, ha újabb útlevelet szerez, vagy valamely osztrák-magyar konzuli község anyakönyvébe beiratik. A magyar állampolgárság ily módon való elvesztése kiterjed a távollevő férfi vele élő nejeire és vele levő, atyai hatalom alatt álló kiskorú gyermekeire.

* A törvény szerint akkor bocsáthatók el, ha törvényhatósági bizonyítvánnyal igazolják, hogy elbocsátásukat nem a hadkötelezettség kikerülése céljából kérik.

4. *Törvényesítés* következtében elvesztik magyar állampolgárságukat azok a gyermekek, kik külföldi természetes atyjuk hazája törvényei értelmében törvényesítették és ezzel atyjuk állampolgárságát elnyerték, ha törvényesítésük után külföldön laknak.

5. *Férjhezmenetel* által elveszti magyar állampolgárságát az a nő, ki idegenhez megy férjhez. De nem veszti el az a nő, a ki külföldi volt, de magyar állampolgárhoz ment férjhez, ha a házasság végét ért is. Ellenben az a nő, a ki külföldihez ment férjhez, ha házassága érvénytelennek nyilvánított, magyar állampolgárságát visszanyeri.

36. §. Állampolgári jogok.

Az állampolgári jogok valamely alaptörvényben felsorolva nincsenek, tehát alapjogoknak nem nevezhetők, hanem a jogrendszerből és különböző törvényekből és a szokásból az elmélet vezette le, mint alanyi közjogokat. Állampolgári jogoknak sem helyesen nevezetnek, mert nem csak állampolgárokat illetnek, hanem idegenekre is elismertetnek, ha nem is lehet éppen mondani, hogy részükre is minden esetben biztosítva vannak. S ha mégis állampolgári jogokról szólnunk, ennek az az oka, hogy idegenekkel szemben, ha csak államszerződéssel biztosítva nincsenek, némi korlátozással nyernek alkalmazást, kivéve a politikai jogokat, a melyek csak állampolgárokat illetnek. Ilyenek:

1. *A személyes szabadság.* A személyes szabadságot védi az aranybulla 2. czikke és a H. k. I. r. 9. czíme, mely szerint az ország nemeseit, ma állampolgárait előzetes idézés, perbehívás és bírói ítélet nélkül letartóztatni nem lehet, kivéve súlyos bünteteteknél a tettenérés esetét. A végrehajtóhatalom közegeire az 1878. évi V. t.-cz. (büntető törv. k.) súlyos büntetést szab a személyes szabadság megsértése esetén. A bünvádi eljárásról szóló 1896. évi XXXIII. t.-cz. IX. fejezete pedig meghatározza az előzetes letartóztatás eseteit és a házkutatás eseteit. A büntető tvk. pedig büntetni rendeli a magánlaksértést és a házjog megsértését. Végre az 1848 : III. t.-cz. vád alá helyezhetőnek mondja ki a minisztert, a ki rendeletével a személyes szabadságot sérti.

Általában idegenekkel szemben is elismertetik, de ezek az állam területéről kitilthatók, holott az állampolgárt az állam területéről száműzni vagy kiutasítani nem lehet.

2. A tulajdon sérthetetlensége (szentsége) abban áll, hogy a fölötté való szabad rendelkezést és a gazdálkodás szabadságát csak törvény korlátozhatja, közterheket megállapítani csak országgyűlésen, vagy önkormányzati közönségeknél csak ezek képviseleti gyűlésén lehet és a magánjogi viszonyokat csak törvény és szokás szabályozhatja s erre a kormány rendeleti joga ki nem terjed.

Béke idejében idegenekkel szemben is elismertetik.

Korlátai: a kisajátítás (1868 : LV. és LVI., 1881 : XXXIX. és XLII., 1887 : XVII., 1890 : I. és XIII.); a hadi czélokra való lóállítás (1873 : XX. t.-cz.); az állami egyedárúságok (dohány, só stb.); az elkobzás esetei és bizonyos gazdálkodási ágaknál a kezelési módok meghatározása.

Az 1848 : III. szerint a tulajdon szentségét sértő miniszter vád alá helyezhető.

3. A gyűlekezési szabadság mint elv, szokásjogi alapon el van ismervo, de korlátait nem törvény, hanem miniszteri rendelet¹ állapítja meg. A nyilvános gyűlést a rendőri hatóságnál tudomásul vétel végett be kell jelenteni. A rendőri hatóság oda ellenőrzés végett kiküldi közegét, a ki a gyűlést, ha veszélyes jelleget ölt, feloszlathatja.²

Horvát-Szlavonországokban a gyűlekezési jogot az 1875. évi jan. 14-iki autonom törvény szabályozza, mely a szabad ég alatti gyűlést hatósági engedélyhez, más nyilvános gyűlést előzetes bejelentéshez köti.

4. Az egyesületi jog. A szabadon meghatározható czélokra alakult egyesületek alakítása czéljából az alapszabályok a belügyminiszternek bemutatandók s egyesületek végleg csak akkor alakúlhatnak meg, ha az alapszabályokat a belügyminiszter bemutatási záradékkal ellátta. Egyesületekbe idegenek is beléphetnek, de kulturális egyesületekbe csak tiszteletbeli tagokul és csak miniszteri engedély mellett választhatók meg.

5. A gondolatnyilvánítási (szólás és sajtó) szabadság. A gondolatnak szóval, gyűlekezeteken való nyilvánítása praeventive a népgyűléseken a rendőri hatóság képviselője által korlátozható,

¹ Az összminiszteriumnak 1848 ápr. 20-iki rendelete, az 1868. évi 128. sz. b. ü. min. r. 1893. évi ápr. 4. b. ü. min. rend. 1898 febr. 13. b. ü. min. rendelet.

² Bővebben l. Rényi József: A gyűlekezési jog.

repressiv korlátai pedig a büntető törvénykönyvben (1878 : V.) foglaltatnak. A törvényhatósági gyűléseken a szólásszabadságot az elnök és a gyűlés korlátozhatja, de a büntetőjogi felelősség fennmarad. Az országgyűlésen a mentelmi jog védi a hatóságok beavatkozása ellen a tagok szólásszabadságát és csak az elnök és az illető Ház korlátozhatja.

A gondolatnak sajtó útján való terjesztése az 1848 : XVIII. t.-cz. értelmében szabad, s ez a törvény az előzetes könyvvizsgálatot (censura) eltörölte. De ugyanakkor a közléstevőt büntetőjogi felelősséggel terhelte. A sajtószabadság biztosítója az, hogy sajtóvétségek eseteiben a független polgárokból alakuló esküdtszék ítél s nyomtatványok előzetes lefoglalása is csak vizsgálóbírói végzésre eszközölhető.

Horvát-Szlavonországokban a sajtószabadságot az 1875. évi máj. 17-iki autonóm törvény szabályozza. Lényeges eltéréssel, mert ott a sajtótörvény mellőzésével kiadott vagy a közérdeket sértő nyomtatványok az ügyészség és a rendőrség által is lefoglalhatók.

6. *A tanzsabadság (a tanulás és tanítás szabadsága).* Ez a kérdés az alsó és középiskolákra az iskola választásának és az iskola állításnak a szabadságát jelenti. A Budapesti és a kolozsvári egyetemről szóló törvények (1848 : XIX. és 1872 : XIX.) szerint azonban főiskolákra abban áll: hogy egyrészt a tanuló arra nézve, hogy mely tant és melyik tanártól kívánja hallgatni, szabadon választhat; másrészt hogy a rendes tanárokon kívül más jeles egyének is mint magántanárok előadhatnak s rendszerükben sem a tanárok, sem ezek nem köthetők meg utasításokkal.

7. *A kérvényezési és sérelememelési vagy panaszjog.* Úgy egyesek, mint testületek, közönségek, kérelemmel járulhatnak a király, az országgyűlés, a ministerek és más hatóságok elé, illetőleg panaszt emelhetnek ugyanitt a rajtuk esett hatósági sérelem miatt. Ez a jog az aranybulla 1. cikkén alapul, mely szerint Szent István napján (aug. 20.) a király, vagy helyette a nádor a nemesek gyűlése jelenlétében a panaszokat meghallgatni tartozott. A viszonyok megváltozása következtében ennek a törvénynek az értelme ma az, hogy a király és a miniszterek kihallgatásokat adnak. Az országgyűléshez pedig csak írásbeli kérvényt lehet benyújtani. De magánjogi jogséremlmek miatt csak a bíróságokhoz lehet már ma fordulni s közigazgatási jogsértések esetében is független

biróság, az 1896: évi XXVI. t.-cikkkel szervezett közigazgatási bíróság van hivatva eljárni.

1848 előtt az országgyűlésen előterjesztett sérelmek (gravamina) a királyhoz intézendő sérelmi feliratokba foglaltattak és orvoslás végett a király elé terjesztettek. De ma a felelős kormányzás következtében ez már nem szokásos.

8. Ide szokták még sorolni az *anyanyelv használatának a szabadságát* az állam hatóságaival szemben, de ezt a nyelvkérdésnél fogom tárgyalni.

9. *A politikai jogok.* Ezek alatt azokat a jogokat értjük, a melyek által az állampolgár résztvesz a szent korona hatalmában. Ilyenek: az aktív választási képesség, a passív választási képesség, a hivatalviselési képesség, az esküdtképesség és a főrendűeket megillető személyes részvétel az országgyűlésen. Ezekről bővebben annak a helyén lesz szó. A politikai jogok abban különböznek a szabadságjogoktól, hogy csak azok által gyakorolhatók, a kik megfelelnek a törvényekben meghatározott általános kellékeknek, mint a polgári becsület, a férfinem, megkívánt életkor és a különös kellékeknek, mint a vagyon, a képzettség, a magyar nyelv ismerete. Továbbá e jogokat kizárólag állampolgárok gyakorolhatják, illetőleg élvezhetik.

37. §. A vallásszabadság.

A független Erdélyben a protestáns és az unitárius vallások mihamar egyenlő jogállásra tettek szert a katolikussal s jogállásuk egyenlősége törvényben biztosítván, ez a négy vallás, úgy mint az evang. református, ágostai evangélikus, unitárius és katolikus, törvényben bevett vallásoknak neveztettek. Egyik bevett vallásról a másikra szabadon lehetett áttérni, de aki nem tartozott valamely bevett vallásfelekezethez, annak nem voltak teljesek polgári jogai. A bevett vallások rendszerével tehát együtt járt a felekezeti kényszer is és a vallásszabadság a bevett vallások körére volt szorítva.

A vallásszabadságnak erre a rendszerére törekedtek a magyarországi protestánsok is, de csak lassanként, Erdély támogatásával vívott véres háborúk után bírták kivívni, mert a királyság a protestantizmus terjedését politikai törekvéseire veszélyeseknek látta. Az 1608. évi k. e. 1. t.-c.-be iktatott bécsi és az 1647. évi 5. t.-c.-be

iktatott linzi békék, továbbá az 1791. évi 26. és 27., az 1844. évi III., 1848. évi XX. és az 1868. évi LIII. t.-c. fokozatosan megvalósították a bevett vallások rendszerét Magyarországon is. Eszerint 1868-ig a római, görög és örmény szertartású katolikus, az evang. református és ágostai evangélikus, a görög-keleti szerb és román, végre az unitárius egyházak bevett egyházakká lettek s híveik egyaránt szabad vallásgyakorlatot élveztek.

Az 1867. évi XVII. t.-c. pedig az ország izraelita vallású lakosait a többi honfiakkal mind polgári, mind politikai jogok tekintetében egyenjogúaknak nyilvánította, majd az 1895. évi XLII. t.-c. a zsidót bevett vallássá tette.

Az 1895. évben a vallásszabadság új alapokra helyeztetett. Az erről szóló 1895. évi XLIII. t.-c. a bevett egyházak eddigi jogállását fenntartotta, de új vallásfelekezeteknek állami elismerésére a vallás- és közoktatásügyi minisztert bizonyos föltételek mellett fölhatalmazta és a vallásszabadságot új elvi alapokra fektette. Ezek az elvek a következők:

a) Mindenki szabadon vallhat és követhet bármely hitet és vallást és azt az ország törvényeinek, valamint a közerkölcsiség kívánalmainak korlátai közt külsőképen is kifejezheti és gyakorolhatja.

b) Senkit sem szabad törvényekbe vagy a közerkölcsiségbe nem ütköző vallási szertartás gyakorlásában akadályozni, avagy hitével nem egyező vallási cselekmény teljesítésére kényszeríteni.

c) A polgári és politikai jogok gyakorlására való képesség a hitvallástól teljesen független.

d) Vallási hite vagy egyházi szabályai senkit sem mentenek föl törvényen alapuló bármely kötelesség teljesítésétől.

e) Egyházi fenyték nem alkalmazható senki ellen abból az okból, mivel az illető törvényben rendelt valamely polgári kötelességét teljesítette, vagy törvényben tiltott valamely cselekményt nem vitt véghez, vagy pedig, mivel törvény által engedett polgári jogait szabadon gyakorolta.

f) Valamely vallásfelekezetből kilépni, vagy valamely vallásfelekezetbe belépni mindenkinek szabad a törvényekben megállapított föltételek alatt.

Az egyik felekezetből kilépés és a másikba belépés módjait az 1868. évi LIII. t.-c. állapítja meg, mely törvény a 18. életévet jelöli meg, mint olyat, a melytől kezdve kiki más vallásra áttérhet,

illetőleg 1895. óta abból a felekezetből, melynek tagja volt, kiléphet, esetleg más felekezetbe beléphet. A 18. éven aluliakra azonban ma is fennáll a felekezeti kényszer, mert még azoknak is, akik nem tartoznak valamely törvényesen bevett vagy elismert vallásfelekezetbe, gyermekei valamely törvényesen bevett vagy elismert vallásban nevelendők. Az erre vonatkozó szabályokat pedig az 1894. évi XXXII. t.-c. tartalmazza, mely szerint a gyermekek vallása iránt a szülők a házasság megkötése előtt szabadon egyezkedhetnek, de ha nem egyezkednek, a gyermekek szülei vallását nemük szerint követik. Ha pedig a szülők egyike felekezetenküli, az ő nemebeli gyermek a másik fél vallásában nevelendő. Ha mindkét szülő felekezetenküli, a gyermek vallását a gyámhatóság állapítja meg.

Horvát-Szlavonországek területére a vallásszabadságról szóló magyarországi törvények ki nem terjednek, hanem az izraelitáknak a törvényesen elismert többi hitfelekezetek követőivel való egyenjogúságát az 1873. október 21-iki törvény mondja ki; a magyarországi görög-keleti szerb egyház autonómiáját és híveinek jogegyenlőségét s a cyrill betűk használatának a jogát az 1887. évi május 14-iki törvény, a magyarországi református és ágostai evangélikus egyházak autonómiáját s ez egyházak híveinek jogegyenlőségét pedig az 1898. évi május 7-iki törvény biztosította. Horvát-Szlavonországekban tehát a katolikus egyház ma is uralkodó állásban van, ott még ma is fennáll a felekezeti kényszer és a vallásszabadság csak az említett vallások híveire van biztosítva.

A Magyarországon törvényesen bevett egyházak működésének területe eszerint Horvát-Szlavonországekra is kiterjed, de a magyar király főkegyúri jogait a katolikus egyház fölött, továbbá főfelügyeleti jogait a többi egyházak fölött a horvát-szlavon miniszter ellenjegyzése mellett a bán által gyakorolja s a házasságjog tekintetében még ma is az egyházi házasságjogi szabályok vannak érvényben és csak egyházi anyakönyvek vezetnek, holott Magyarországon az 1894. évi XXXIII. t.-c. az állami anyakönyvvezetést, a XXXIV. t.-c. pedig a polgári házasságot léptette életbe.

38. §. Az egyházak és felekezetek jogállása és a főkegyúri jogok.

Az egyházak jogállása Magyarországon történelmileg fejlődött, a katolikus egyház más viszonyban van az állammal, mint a

többi keresztény egyházak, amelyek nevezetes autonómiát élveznek. De a katolikus egyháznak is más a jogállása Magyarországon, mint más államokban, mert az egyház és az állam szervezete össze van forrva és a magyar királyt megillető főkegyúri jogok révén ez az egyház oly szoros függésben van az államtól, hogy egyházi ügyei sok tekintetben világi törvényekkel vannak szabályozva.

A *katholikus egyház* latin, görög és örmény szertartású püspökségekből áll az esztergomi, kalocsai, egri és zágrábi római katolikus érsekek és az oláh szertartási nyelvvel élő gyulafehérvári görög katolikus érsek főnnhatósága alatt. A katolikus egyház ugyan nem kizárólagos államegyház többé, mint 1848 előtt, de hogy az volt, annak még sok nyoma maradt fenn. Így hogy a király koronázásában ez az egyház is részt vesz, hogy a király csak róm. katolikus lehet, hogy ennek az egyháznak főpapjai az ország első rendje és tagjai a főrendiháznak, papjai országos nemesek és ünnepeit a közhatóságok is megülik.

De az egyház és az állam között fennálló szoros viszonyt legjobban a magyar király főkegyúri jogai domborítják ki, mert ezek révén a király, mint az állam feje oly jogokat gyakorol, a milyenek más fejedelmeket az egyházban meg nem illetnek. E főkegyúri jogok a Szent István királyra ruházott apostoli követségnek a maradványai, ¹ amelyekről később az Árpád-házbeli királyok lemondtak ugyan, de melyeket Zsigmond óta ismét gyakorlatba vettek s a pápák is elismertek. Külső kifejezésére szolgál e jogoknak a magyar király *apostoli* czíme, melyet mint feledésbe ment czímet Mária Terézia óta pápai elismerés alapján újra használnak a magyar királyok, továbbá a királynak az a joga, hogy az apostoli kettős keresztet, mely az ország czímerében is előfordul, lóháton püspök által maga előtt vitetheti.

A főkegyúri jogok az érsekségek, püspökségek és egyházi javadalmak alapítására, az egyházi javadalmak adományozására, püspökök, érsekek és más főpapok kinevezésére, a megürült javadalmak jövedelmének a felhasználására és papok hagyatékának kincstári öröklésére, végre az egyházi javadalmak vagyongazdálkodása fölötti felügyeletre vonatkoznak. Minthogy e jogokat a

¹ Fraknói Vilmos : A főkegyúri jogok.

király pápai kiváltság alapján ugyan, de mint a magyar szent korona viselője gyakorolja, gyakorlási módját az állami törvények épen úgy szabályozzák és korlátozzák, mint más a király hatáskörébe eső jogok gyakorlását. E jogokat tehát a király miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolja s gyakorlásukért a miniszter az országgyűlésnek felelős.

A két *protestáns*, (református és ágostai evangélikus) egyház jogállását az 1608. évi k. e. 1., az 1647. évi 5. és az 1791. évi 26. t.-c. Erdélyben az Approbáták I. része, továbbá az 1848: XX. t.-c. határozzák meg, szervezetüket zsinati kánonjaik tartalmazzák, a melyek királyi jóváhagyás után nyernek kötelező erőt. Zsinataikon a király magát világi biztos által képviseltetheti. Ezek az egyházak teljes autonómiát élveznek egyházi szervezetük megállapítása és egyházkormányzati ügyeik intézése tekintetében, továbbá iskoláikat és alapítványait állami felügyelet alatt szabadon kezelik.

Az *unitárius egyház*, melyet a régi Magyarországon az 1848. XX. t.-c. tesz törvényesen bevett vallássá, hasonló jogállást élvez.

A *görög keleti egyházat* még mint egységes egyházat vallás-gyakorlatában és autonómiájában I. Lipót és utódainak privilégiumai és rendeletei biztosították, majd jogállását az 1791: 27. t.-c. határozta meg, autonómiáját pedig az 1848. évi XX. t.-c. biztosította. Az 1864. évben azonban a görög keletiek erdélyi püspöksége érsekséggé emeltetvén, az aradi és karánsebesi püspökségek elszakítottak a szerb szertartási nyelvvel élő karlovici metropolitától és az eddig egységes görögkeleti egyház két és pedig szerb és román szertartási nyelvvel élő egyházra szakadt, külön metropolitával. Az abszolutizmus alatt létesített eme kettévállást az 1868. évi IX. t.-c. törvényesítette és mind a szerb, mind a román görög keleti egyház részére autonómiát biztosított a világi hívek bevonásával, de a király főfelügyeleti jogának fenntartása mellett. Ennélfogva a király eme egyházaknak részint egyháziakból, részint világiakból álló konzisztoriumain magát világi biztos által képviselteti és megválasztott főpapaik csak királyi megerősítés után foglalhatják el állásukat. A g. k. román egyház autonómiája már teljesen rendezve van, de a g. k. szerb egyházat rendezni még ma sem sikerült.

A *zsidó vallás* követőinek országos szervezetük nincsen, de hitközségeik az állami felügyelet fenntartása mellett vallási, iskolai és alapítványi ügyeikben autonómiát élveznek.

A törvényesen elismert vallásfelekezetek. Az 1895. évi XLIII. t.-c. megengedi, hogy a fennebb említett törvényesen bevett vallásfelekezeteken kívül keletkező új vallásfelekezetek a kormány által állami elismerésben részesítenek, ha a törvényben meghatározott föltételeknek megfelelnek és a hitéletre vonatkozó összes rendelkezéseket magában foglaló szervezeti szabályait jóváhagyás végett a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez fölterjesztik. Ha e szervezeti szabályokat a miniszter jóváhagyja, az ily felekezet törvényesen elismert felekezetté lesz, mely vallási ügyeiben, továbbá vallási, oktatási és nevelési célra szolgáló alapítványai kezelésében teljes önkormányzatot élvez, híveire egyházi adót vetnet ki, de állami felügyelet alatt áll s az egyes hitközségek fölött a törvényhatóságok is gyakorolnak felügyeletet.

Az elismert felekezetek tagjai a vallásszabadság kérdésében a bevett vallások tagjaival egyenlő jogokat élveznek, de maguk az elismert felekezetek több oly megszorításnak vannak alávetve, a melyeknek a történelmileg fejlődött bevett egyházak alávetve nincsenek.

Így ily felekezetről lelkész és hitközségi elöljáró oly csak kifogástalan magyar állampolgár lehet, ki képesítését Magyarországon nyerte. Az ilyen felekezet szervezeti szabályain minden módosítás csak ministeri jóváhagyással eszközölhető, mert a vallási tanok nem ellenkezhetnek az állam törvényeivel és nem sérthetik a törvényesen bevett vallásokat. A felekezet a magyar állam kötelékén kívül álló hatóságtól, vallásfelekezeti társulattól vagy egyéntől nem függhet, ilyet fejévé vagy védurává nem tehet, faji vagy nemzeti-ségi jelleggel nem bírhat. A törvény követelményeinek meg nem felelő lelkész a minister kívánságára elmozdítandó s ha a hitközség nem engedelmesedik a törvénynek, a minister által föl is oszlatható.

Bevett és elismert egyház között tehát a főkülönbség az: 1. hogy a bevett egyház ezt a minőségét törvény által nyerte, holott az elismert vallásfelekezet csak törvény alapján, de kormányintézkedéssel; 2. hogy a bevett egyház fölött a főfelügyeletet maga a király gyakorolja, holott az elismert vallásfelekezet fölött a miniszter és a törvényhatóságok gyakorolják; 3. az állam joga a bevett egyházak vallási és erkölcsi tanain alapulván, vallásuk államvallás természetével bír és így jogállásuk közjogi természetű, — míg ellenben az

elismert vallásfelekezet vallási és erkölcsi tanai az állam joga által kötve vannak, ahhoz alkalmazkodni kötelesek s jogállásuk bizonyos viszonyzatokban magánjogi természetű, így egyházi adóikat is csak bírói és nem közigazgatási úton hajthatják be.

Elismert vallásfelekezet eddig csak egy van, t. i. a baptista. Az eléggé elterjedt nazarénus felekezet elismerve nincsen, mert tanai a honvédelemre vonatkozó törvényekkel ellenkeznek.

39. §. Az állampolgári kötelességek.

Az állampolgári kötelességek igen sokfélék, de ezek közt vannak egyesek, amelyek kimagaslanak, mert a többiek is ezen alapulnak. Ilyenek az engedelmesség, a hűség, a közteherviselési, a tan kötelezettség és a hadkötelezettség.

1. *Az állampolgári hűség.* Ez mint erkölcsi kötelesség, jogilag csak negatív alakban, mint hűtlenség határozható meg. A hűtlenség eseteit a büntető törvénykönyv (1878 : V.) határozza meg s ide azokat a büntetendő cselekményeket sorozza, amelyek az állam békéje, biztonsága és fegyveres erejének működése ellen irányulnak.

2. *Az állampolgári engedelmesség.* Az állam polgárai föltétlen engedelmisséggel tartoznak az ország törvényei, az alkotmányos király és az alkotmányos közhatóságoknak alkotmányos formák közt kiadott rendeletei és intézkedései iránt.

A hatósági rendelet törvényességét a polgár rendszerint csak akkor vonhatja kétségbe, ha az nem a törvényes formában és nem az arra illetékes hatóság által adatott ki. De aktív, vagy éppen fegyveres közszel ilyenkor sem szabad ellenszegülni, mert az arany bulla 31. cikkét, mely erre a nemeseket fölhatalmazta, az 1687. évi 4. t.-c. hatályon kívül helyezte. Emellett az 1878. évi V. és 1879. évi XL. t.-c. és Horvát-Szlavonországban az ottani büntetőtörvények a legtöbb esetben a passzív nem engedelmeskedést is büntető szankcióval látják el, vagy módot adnak arra, hogy a hatóság azt kihágási büntetéssel sújthassa.

De az országgyűlés által meg nem szavazott adók befizetését és az országgyűlésileg meg nem ajánlott ujonczok kiállításánál minden közreműködést joga van minden polgárnak megtagadni, sőt az 1791. évi 19. és az 1886. évi XXI. t.-c. 20. §-a szerint a törvény-

hatóságok az ez iránt kiadott miniszteri rendeletekkel szemben az engedelmisség megtagadására egyenesen föl vannak hatalmazva.

Továbbá a szent korona tanából is következik, hogy a nem alkotmányosan uralkodó király és az alkotmányellenes hatóságoknak egyébként törvényes rendeleteivel és intézkedéseivel szemben senki sem tartozik engedelmeskedéssel.

Nem alkotmányosan uralkodik a király, ha az országgyűlést össze nem hívja, vagy meg nem nyitja a törvényes határidőn belül, vagy ha az előd halálától vagy lemondásától számított hat hónap alatt magát törvényesen meg nem koronáztatja, vagy ha az országot nem felelős magyar minisztériummal kormányoztatja. Az alkotmány ellen uralkodó királynak kormánya is alkotmányellenes.

Alkotmányellenessé válik a minisztérium, ha felelősségét illuzoriússá teszi azáltal, hogy az országgyűlést erre meg nem engedett időben kir. kézirattal elnapoltatja; ha törvény ellenére rendeleteinek végrehajtásánál a törvényhatóságokat mellőzi; ha az országgyűlést abban, hogy a költségvetés iránt határozzon, megakadályozza; ha az országgyűlés által tőle megtagadott költségvetést igénybe veszi; ha a független bíróságok függetlenségének biztosítékait megsérti, vagy ítéleteinek végrehajtását megakadályozza.

De az sincsen kizárva, hogy valamely minisztérium, mely alkotmányellenes térre lépett, a képviselőválasztásokon többségre tesz szert s alkotmányos módon folytatván kormányzatát, alkotmányos minisztériummá lesz.

Az a tan, hogy csak a parlamenti többségre támaszkodó minisztérium alkotmányos, hibás, mert a minisztériumot nem a többség hiánya, hanem az országgyűléssel és a törvényhatóságokkal s független bíróságokkal szemben tanúsított magatartása teszi alkotmányellenessé.

A törvényhatóságok és ezek közegei, valamint a kir. bíróságok is, amíg függetlenségüknek garanciái megvannak, ilyenkor is alkotmányos hatóságok, a melyeknek a polgárok engedelmeskedni tartoznak.

Mínthogy alkotmányellenes hatóságokkal szemben a passzív ellentállás célja az alkotmány helyreállításának a kikényszerítése, ha az alkotmányellenes hatóságok az alkotmány helyreállítása iránt tesznek intézkedéseket, az ilyen intézkedések, vagy e célból kiadott rendelkezések iránt a polgárok már engedelmisséggel tartoznak.

3. A közteherviselési-, a tankötelezettséget és a hadkötelezettséget nem az alkotmányjog föladata tárgyalni. Ez a közigazgatási jog körébe tartozik. E helyütt csak annyit jegyzünk meg, hogy a közteherviselés elvét az 1848. évi VIII. t.-cz. mondotta ki, midőn a nemesek adómentességi kiváltságát megszüntette és a közmunkáknak, valamint a katonai elszállásolás terhének a viselésére más törvények által (1844: IX., 1890: I., 1879: XXXVI. és 1895: XXXIX.) mindenki egyaránt köteleztetett. A hadkötelezettség pedig mint általános kötelesség, 1848-ig csak a nemeseket terhelte, kik az ország védelmére katonáskodni és banderiumokat kiállítani tartoztak. Az 1848. évi XXII. t.-cz. a nemzetőri kötelezettséget tette általánossá, az 1868. évi XL. t.-cz. pedig kimondotta az általános hadkötelezettség elvét, de nemcsak az ország védelmére, hanem minden esetre való katonáskodási kötelezettséggel.

NEGYEDIK FEJEZET.

A magyar állam főhatalmának önkorlátozása.

40. §. A főhatalom és az államhatalmi ágak.

A magyar állam főhatalmának alanya az ország szent koronája és így a főhatalom alakilag a királynál van, mint a szent korona viselőjénél. De a király nem korlátlanul, hanem a nemzet részvételével és azoknak a szerveknek igénybe vételével gyakorolhatja hatalmát, a melyeket arra nézve az alkotmány megállapít.

A magyar közjog a főhatalomnak három hatalmi ágát ismeri, ú. m. törvényhozó hatalmat, végrehajtó hatalmat és bírói hatalmat; de ezek a hatalmi ágak egymástól szervek szerint szorosan elkülönítve nincsenek.

1. A *törvényhozó hatalmat* a király és a nemzetet képviselő országgyűlés együtt gyakorolja, mert a király is, az országgyűlés is kezdeményezheti a törvényt s mert törvénynyé csak az válhat, a mit az országgyűlés elfogad és a király szentesít.

2. A *végrehajtó hatalom* a királynál van, a ki azt vagy közvetlenül az országgyűlés befolyásával, vagy közvetve a nemzet részvételével gyakorolja. A középponti végrehajtó hatalmat az 1848. évi III. t.-cz. szerint a király, vagy az országból való távolléte alatt

helyette a nádor, mint királyi helytartó, csakis a Budapesten székelő, és az országgyűlésnek felelős magyar ministerium által gyakorolhatta. Ezt az 1867. évi VII. t.-cz., mely a nádori szék betöltését elhalasztotta, oda módosította, hogy a végrehajtó hatalmat a király mindig személyesen, de a felelős ministerium által, az 1867: XII. szerint pedig közös ügyekben a közös ministerek által is gyakorolja.

A helyi igazgatásban pedig a király a végrehajtó hatalmat rendszerint közvetve, azaz az önkormányzati közönségek (törvényhatóságok és községek) által, tehát a nemzet közvetetlen részvételével gyakorolja.

3. *A bírói hatalmat* a király 1871-ig részint közvetlenül, királyi bíróságok által, részint közvetve, az önkormányzati közönségek által gyakorolta. Az 1869. évi IV. t.-cz. szerint azonban, mely 1871-ben lépett életbe, a törvényhatóságok bíraskodása megszűnt s azóta a bírói hatalmat a király rendszerint csak királyi, de független bíróságok által gyakorolja, a nemzet pedig csak kivételesen vesz részt az önkormányzati bíróságok által a bírói hatalom gyakorlásában.

De az államhatalmat gyakorló szervek között a hatalommegosztás, illetőleg a hatáskör a magyar alkotmányban más szempontból is figyelmet érdemel, egyrésztől Magyarországnak Ausztriához való viszonya, másrésztől a társországok autonómiája következtében.

Az Ausztriával fenálló kapcsolat következtében ugyanis Magyarországnak a trónöröklési rend egyformasága és a fejedelem személyének azonossága folytán Ausztriával közös érdekű viszonyai keletkeztek, a melyek kétfélék: ú. m. a tulajdonképeni közös ügyek, a melyek közös szervek által intéztetnek; és a közös egyetértéssel intézendő ügyek, a melyeket Magyarországra nézve az állam külön szervei intéznek, de nem teljesen függetlenül, mint a többi ügyeket, hanem a két állam közt létrejött szerződések értelmében egyenlő tartalmú törvények és szabályok szerint. A mig tehát a közös ügyek intézése közös szerveknek a hatáskörébe tartozik, addig a közös egyetértéssel intézendő, valamint a teljesen külön ügyek intézése kizárólag Magyarország állami szerveinek a hatáskörébe tartozik.

Horvát-Szlavonországok autonómiája következtében pedig vannak ügyek, a melyeknek az intézésére az államnak a társországokban külön szervezete van, a melynek a hatásköre csakis a társországok területére terjed ki és csak az autonomia körébe tartozó ügyekre vonatkozhatik. A mennyiben pedig nem ezekre vonatkozik,

az autonóm hatóságok és szervek nem függetlenek a középponti szervektől, hanem azoknak csak alárendelt foganatosító szervei a társországok területén.

Ennélfogva bővebben kell szólanunk Magyarországnak az osztrák császársággal közös ügyeiről és ezek intézésének módjáról, továbbá a közös egyetértéssel elintézendő ügyekről, végre a társországok autonómiájáról és ennek szerveiről.

A) Önkorlátozás Ausztria miatt.

41. §. Közös ügyek az osztrák császársággal.

Magyarország azt a vezető szerepet, a melyet a mohácsi csata előtt játszott Európa keletén, a mohácsi csata után elvesztette és minden erejét ama beolvasztási politika ellen vivott harcrai kötötték le, a melyet a királyok követtek s a mely szerint Magyarországot ausztriai tartománynyá tenni iparkodtak. Ennek a politikának legfőbb gátja vala a nemzet szabad királyválasztási joga I. Ferdinánd utódai közül és a független Erdély, melyre az ország fölkelések idején bizton támaszkodhatott.

I. Lipót 1687-ben az országgyűléssel elfogadtatta az elsőszülöttség rendje szerinti trónöröklést a Habsburgok fiágában (1687. évi 2. és 3. t.-cz.) és megszerezte Erdély birtokát. Az országot pedig német hadakkal tartotta megszállva és idegenek tanácsa szerint, olykor idegen császári tábornokok által igazgattatta. E miatt II. Rákóczi Ferencz fölkelést szervezett, mely azonban nem érte el célját.

A szatmári békében a nemzet végleg elismerte az elsőszülöttségi trónöröklést, sőt az 1723. évi 1. és 2. t.-czikkben azt az ausztriai ház nőágára is kiterjesztette, kimondva, hogy ugyanaz a nő, vagy annak fiörököse, a ki a többi feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul birtoklandó örökös országokban fog uralkodni, örökösödési jogon Magyarország csalhatatlan királyául tekintessék. Ezeket a trónöröklési törvényeket nevezik nálunk *pragmatica sanctionak*.

A midőn II. József abszolút uralkodása után II. Lipót trónra lépett és megkoronáztatott, az 1791. évi országgyűlésen alkotott 10. t.-cz.-ben elismerte, hogy *Magyarország részeivel együtt sza-*

bad ország és egész uralkodási formájára nézve független, azaz semmi más népnek vagy országnak alávetve nincs.

De ez a törvény írott malaszt maradt, mert nem biztosították valóvá válását az intézmények. Az országgyűlésnek a középponti kormányzatra befolyása nem volt és így a dikaszteriumok ezentúl is az idegen udvari hatóságok befolyása alatt maradtak. Az ország kormányzatának a fővezetése, a külügyek, a hadügyek, a pénzügyek, a gazdasági ügyek intézése számos törvény tiltakozása ellenére ezentúl is az idegen hatóságok kezében volt és a magyar dicasteriumok csak végrehajtották ezek akarátát.

Ez érlelte meg Magyarországon a független és az országgyűlésnek felelős ministerium eszméjét, mely 1848-ban a III. t.-cz.-kel valósult meg, kapcsolatban a nádorságra vonatkozó 1485. évi törvény ama rendelkezésének a felújításával, hogy ha a király távol van az országból, a végrehajtó hatalmat helyette a nádor királyi helytartó gyakorolja, de a korona épségének és a birodalom kapcsolatának (az összes országok együtt-birtoklásának) fentartása mellett.

Az 1848. évi rendezés az ország függetlenségének elvi alapján állott s közös szerveket nem létesített, mert a mai értelemben vett közös ügyeket sem ismert. Annyit azonban a 1848. évi III. t.-cz. is elismert, hogy a birodalmi kapcsolatból folyólag vannak ügyek, «melyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik», s ily ügyek alatt a külügyeket értette.

De éppen ez a rendezetlenség okozta az összeütközést és a magyar szabadságharcz kitörését, majd a világosi fegyverletétel után azt, hogy Magyarországot tartományokra darabolva bekebelezték az osztrák birodalomba és abszolút módon kormányozták idegen tisztviselőkkel 1861-ig.

De Magyarország passiv magatartásával állott ellen az abszoltizmusnak és nem fogadta el sem az 1860. évi októberi diplomát, sem a februári patenst, hanem élén Deák Ferenczcel követelte az 1848-ik évi törvények elismerését és az alkotmány és a jogfolytonosság teljes helyreállítását.

Majd 1865-ben ismét összehívatott az országgyűlés, melylyel sikerült megtalálni a kiegyezési alapot, mely az ország függetlenségének az elvét a birodalmi kapcsolattal megegyeztesse. Az 1866. évi porosz háború szerencsétlen kimenetele siettetette a kiegyezés ügyét. 1867-ben a király az alkotmány útjára lépett, elismerte az

1848-ik évi törvények érvényét, kinevezte a felelős miniszteriumot, helyreállította a megyei szervezetet, az ország területi épségét és 1867 jun. 8-án az országgyűlés megkoronázta a királyt.

Azután megalkottattak a kiegyezési törvények, a melyek közül legnevezetesebb a XII. t.-cz., mely a *pragmatica sancti*óból és az ezen alapuló kölcsönös védelemből kifolyólag a Magyarország és Ausztria között közös ügyeket és kezelésük módját megállapítja.

Az 1867. évi XII. t.-cz. szavai szerint azelőtt a közös ügyekre nézve a magyar országgyűlés és a magyar király, a ki más országok abszolút fejedelme volt, közös egyetértéssel intézkedtek és ez intézkedések megállapításánál más ország befolyással nem birt. Most azonban ezek is alkotmányos jogokkal ruházttván föl, ő felsége őket abszolút hatalommal nem képviselheti s azok alkotmányos befolyását nem mellőzheti. Kiindulási alap az 1723. évi I., II. és III. t.-cz.-be foglalt *pragmatica sanctio*, mely szerint a magyar trón örököse által az összes országok, tehát a Magyarországhoz nem tartozók is, feloszthatlanul és elválaszthatlanul együtt birtoklandók. Emez elv folytán a közös biztosságnak együttes erővel leendő védelme és fentartása (t. i. a két állam közt) oly közös és viszonyos köteleesség, mely egyenest a *pragmatica sancti*óból származik (5., 6. és 2. §§.).

A közös és együttes védelem egyik eszköze a külügyek czél-szerű vezetése (8. §.), a másik a hadsereg és a hadügy (9. §.).

Ehhez képest a törvény a következő kül- és hadügyeket teszi közös ügygké:

Közös külügyek a két állam (a törvény szavai szerint a birodalom) diplomatai és kereskedelmi képviseltetése (utóbbi csak a vám-területi közösség idejére) a külföld irányában és a nemzetközi szerződések kötése tekintetében fölmerülhető intézkedések (8. §.). Ezeknek intézése a közös külügyminiszter hatáskörébe tartozik, de a magyar miniszteriumnak ezekre is befolyás biztosított. Egyéb külügyek azonban (mint az állam területére, a büntetettek kiadására vonatkozók), nem közös, hanem Magyarország külön külügyei.*

Közös hadügyek az egész hadseregnek, tehát a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének egységes

* A megfelelő osztrák törvény minden külügyet közös ügygké tesz.

vezérletére, vezényletére és belsőszervezetére vonatkozó ügyek, mivel ezeket a törvény Ő felsége *alkotmányos* fejedelmi jogai folytán Ő felsége által intézendőnek ismeri el.* A közös védelem eszköze pedig a két államnak egységesen szervezett és a későbbi törvények által közösnek nevezett hadserege, mely két egymást kiegészítő részből, t. i. magyar és osztrák részből áll.

A magyar hadsereg azonban nem külön hadsereg, hanem a mai helyzetben ez alatt a magyar ezredeknek, azaz azoknak az ezredeknek a gyűjtőfogalmát lehet csak érteni, a melyek a magyar állam területéről egészítettnek ki. (Bővebben l. a fegyveres erő szervezeténél. 102. §.)

A fegyveres erő többi részei nem közösek, így a m. kir. honvédség és a népfölkelés, tehát ennek ügyei sem közösek. Továbbá a magyar hadsereg kiegészítése, az ujonczok megajánlásának a joga, a megajánlás föltételeinek és a szolgálati időnek a meghatározása, úgyszintén a katonaság elhelyezését és élelmezését illető intézkedések sem közös ügyek, mivel ezeket Magyarország úgy a törvényhozás, mint a kormányzat körében is magának tartotta fenn.** Nem közös ügy végre a védelmi rendszer megállapítása, mely azonban megegyező alapelvekből kiinduló törvényjavaslatok előterjesztése alapján eszközözendő.

Az 1867-ben fennállott tényleges állapot következtében és az osztrák törvény eltérő rendelkezése folytán azonban a közös had-

* A törvény 9—11. §§-ai nem mondják ki ily határozottan, hogy melyek a közös hadügyek, hanem csak utalnak rá, mondván: „A közös védelemnek másik eszköze a hadsereg s az arra vonatkozó intézkedések, egyszóval: a hadügy (9. §.). Tekintetbe véve mindazt, a mi tennebb elmondattott, a hadügynek közösségére nézve a következő elvek állapíttatnak meg (10. §.): Ő felsége a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belsőszervezetére vonatkozik, Ő felsége által intézendőnek ismertetik el (11. §.).» — E szerint tehát a hadügyek csak annyiban közösek, a mennyiben intézésük a felségjogok körébe tartozik. Bár van oly felfogás is, mely szerint ezek az ügyek éppen azért nem közösek, mert királyi jogokká nyilvánítottak. De ha ez igaz volna, nem volnának közös hadügyek;

** Az osztrák megfelelő törvény szerint azonban közös ügy: Das Kriegswesen mit Inbegriff der Kriegsmarine, jedoch mit Ausschluss der Rekrutenbewilligung und der Wehrgesetzgebung.

ügyminiszternek hadkiegészítési és egyéb nemközös hadügyekre is nagy befolyása van, sőt oly ügyeket is intéz, a melyeket a honvédelmi miniszternek kellene intézni. Továbbá a magyar hadsereg mint az összes hadsereg kiegészítő része sem valósult meg. Az országnak erre irányuló törekvése és a tényleges állapot között fennálló ellentét tehát az oka azoknak a *conflictusoknak*, melyekben Magyarország újabb politikai élete vergődik.

Közös pénzügyek a közös kül- és hadügyekre vonatkozó költségek s különösen a hadviselés költségei.

Ehhez képest három közös miniszter van, ú. m. a közös külügyi, hadügyi és pénzügyi miniszterek, kik a két állam parlamentjei által a közös ügyek tárgyalására (különösen a közös költségvetés megállapítására) kiküldött delegatióknak felelősök és sem egyik, sem másik állam külön ügyeibe nem avatkozhatnak.

A közös ügyeknek közös miniszterek által való intézése azonban ahhoz a két alapföltételhez van kötve: 1. hogy Magyarország alkotmánya fentartassék, 2. hogy a teljes alkotmányosság Ausztriában is életbelépjen. Mert Magyarország Ausztriának *csak alkotmányos képviseletével léphet bármely közös viszonyokra nézve érintkezésbe*.

Közös ügyek tehát csak a végrehajtó hatalom körében vannak, de a törvényhozás semmiféle ügyre nézve közös szervek által nem végeztetik, hanem a törvényhozás ezekben az ügyekben akként történik, hogy a két kormány előbb az alapelvekre egymással megegyezik, azután egyező alapelvekből kiinduló javaslatok terjesztetnek a két parlament elé s mindegyik állam külön törvényt alkot, melyeket Magyarországon a király, Ausztriában a császár szentesít.

42. §. A közös költségek.

Közös költségek a közös miniszterium személyi és dologi kiadásai, a diplomatai és a kereskedelmi képviseltetés költségei, a hadviselésnek, a közös haderő (szárazföldi hadsereg és hadi tengerészet) fentartásának és ellátásának költségei, végre a Bosznia és Herzegovina kormányzásával járó azok a kiadások, a melyek a tartományok saját bevételeiből nem fedezhetők.

A közös költségek fedezésére első sorban azok a bevételek fordíttatnak, a melyek közösek vagy a melyek a két állam kölcsö-

nös megegyezése alapján (mint pl. a határvámjövédék tiszta jövedelme) közös bevételeként felhasználtatni rendeltetnek. Az ezek levonása után fenmaradó összeg a két állam közt egyezség alapján meghatározott százalékos arány (quóta) szerint osztatik meg s mindegyik állam az ekként reá eső összeget saját bevételeiből fedezi.

A részesedési arány vagy közösügyi hányad (quóta) meghatározása a törvény szerint meghatározott időre (rendszerint 10 évről 10 évre) a következőképen történik:

mind a két parlament egyenlő számú tagokból álló küldöttséget választ, melyek a két kormány befolyásával, részletes adatokkal támogatott javaslatot dolgoznak ki, melyek az illető parlament elé terjesztendők. *Ha a küldöttségek vagy a parlamentek megegyezni nem tudnának, a kérdést az előterjesztett adatok alapján a fejedelem dönti el.* A megegyezés meghatározott időre szól. 1867-ben a quóta Magyarország részéről 30, Ausztria részéről 70%-ban állapítottatott meg, de a határvámjövédék, mely a közös költségekre fordítandó és a határőrvidék polgárosítása folytán 1873 óta Magyarország terhére 2% előzetesen levonatott s a fennebbi arány szerint csak az ez után fenmaradó összeg osztatott meg. 1897 óta azonban újabb megegyezést létrehozni nem sikerült és így azóta a quótát fejedelmi döntés állapította meg egész 1907 végéig és pedig 33⁸/₄₀ %-ban Magyarországra nézve. Egyezés csak az 1907. év végén jött létre, mely az 1907 : LV. t.-cz.-be iktattatott. Emez egyezés szerint a határvámjövédék tiszta jövedelme ezentúl is a közös költségek fedezésére fordíttatik, a 2%-os és Magyarország terhére levonandó præcipuum azonban megszűnt s *a részesülési arány 1917 végéig terjedő hatálylyal Magyarországra nézve 36·4%-ban, Ausztriára 63·6%-ban állapítottatott meg.*

A közös költségvetés a közös miniszterium által a két állam miniszteriumának befolyásával készítettetik el s megállapítás végett a két parlament által kiküldött delegatiók elé terjesztetik. A delegatiók 60—60 tagból állanak s Ő felsége által felváltva Budapestre és Bécsbe hivatnak össze. (l. 86. §.). A közös költségvetést s ezzel kapcsolatban a közös ügyeket a delegatiók külön tárgyalják és ha elfogadják, mindegyik fél a quóta szerint rá eső részt viselni tartozik. De a magyar pénzügyminiszter a Magyarországot terhelő részt a közös pénzügyminiszternek csak akkor adhatja át, ha erre

öt a magyar országgyűlés költségvetési törvényben, melyben ez a rész egy összegben bevétetik, fölhatalmazta. Mert a delegatio Magyarországnak nem törvényhozó testülete, hanem csak az országgyűlés egyik bizottsága.

43. §. Bosznia és Hercegovina kormányzata és tartományi önkormányzata.

A magyar szent koronának Bosznia- és Hercegovinára való és történeti alapon álló, valamint a királyi hitlevélben és esküben is biztosított jogigényéről már szözlöttünk (l. 31. §.). E helyütt azzal a tényleges állapottal kell foglalkoznunk, a melyet az úgynevezett annexió teremtett. Az által ugyanis, hogy Ő felsége 1908-ban souverain jogait az addig megszállva tartott török tartományokra, t. i. Bosznia- és Hercegovinára kiterjesztette, új közös ügy keletkezett, mely nem sorolható többé az 1867. évi XII. t.-cz. alapján a *pragmatica sancti*óból folyólag közös külügyek közé, mert e tartományok megszűntek a török birodalom részei lenni, azaz visszaszerzett területté váltak és így ideiglenes közigazgatásuk közös külügynek többé nem tekinthető. De Bosznia és Hercegovina ügye tényleg mégis közös ügy, mert e tartományok sem Austria részévé nem váltak, sem a magyar szent koronához nem kapcsolattak vissza, sem állammá nem váltak, hanem e tartományokra nézve a jogalkotás egy része éppen úgy, mint a kormányzás fővezetése és a tartományi önkormányzat felügyelete és irányítása a ma fennálló tényleges állapot szerint a közös ministeriumnak, jelesen a közös pénzügyministernek a hatáskörébe tartozik, tehát közös szerv által történik.

Bosznia- és Hercegovinának a közös ministerium által való kormányzása az 1880. évi VI. t.-cz.-en alapszik, mely törvény e tartományok ideiglenes igazgatását a közös ministeriumra bízta és a magyar kormánynak emez ideiglenes kormányzásra befolyást biztosított. E törvényhez kapcsolódik a tartományi önkormányzatot, választási rendtartást, tartománygyűlési ügyrendet és az egyletekről, a gyülekezési jogról és a járási tanácsról szóló, törvényeknek nevezett jogszabályokat életbeléptető 1910. évi februárius 17.-éről kelt legfelsőbb elhatározás,¹ mely a bosnyák-hercegovinai tarto-

¹ L. Magyarorsz. Rend. Tára 1910. 1—88. l.

mányi illetőséget, továbbá a bosnyák-hercegovinai országos kormány és tartománygyűlés szervezetét, hatáskörét és Bosznia és Hercegovina lakosságának politikai és szabadságjogait rendeleti úton szabályozza.

Bosznia és Hercegovina uralkodója a magyar király, de hogy a magyar király ezen a területen mint ilyen, avagy mint osztrák császár uralkodik-e, az nincsen kidomborítva, mert bár Ő felsége souverain jogait e tartományokra ama ősi kötelékekre való tekintettel terjesztette ki, a melyek dicső elődeit a magyar trónon ez országokhoz fűzték, ezzel az alkalommal nem határozta meg, hogy ezt milyen minőségében tette s a Házában megállapított trónöröklési rendet terjesztvén ki e tartományokra, homályban maradt az is, hogy az 1723. évi magyar törvényben, avagy az osztrák 1713. évi pragmatika sanctióban megállapított trónöröklési rend lép-e ott hatályba. Addig tehát, a míg ez a kérdés el nem dől, Ő felsége fejedelmi jogait e tartományokban mind magyar királyi, mind osztrák császári minőségében, a közös ministerium által és a magyar és az osztrák kormány befolyásával gyakorolja, akként, a mint ezt az 1880. évi VI. t.-cz. ideiglenesen megállapította. Ez azonban nem jelenti azt, hogy Magyarország e tartományokról lemondott és hogy nem fogja követelni a magyar szent koronához való kapcsolásukat.

A jogalkotást tehát mindazokban a kérdésekben, a melyeknél a tartományi önkormányzat a bosnyák-hercegovinai tartománygyűlésnek közreműködéséhez kötve nincsen, a magyar király és az osztrák császár a közös ministerium, jelesen a közös pénzügyminister által gyakorolja s maga a tartományi önkormányzat és az ezzel együtt szabályozott kérdések is ily módon rendeztettek. E jogszabályok azonban ott törvényeknek neveztetnek, kivéve magát a tartományi önkormányzatot megállapító *szabályzatot*.

A tartományi önkormányzati szabályzat szerint Bosznia és Hercegovina egységes közigazgatási terület, mely a közös ministerium felelős vezetése és főfelügyelete alatt áll.

Országos kormány. Az ország közigazgatása, valamint a törvényeknek nevezett szabályoknak végrehajtása és alkalmazása a Szarajevóban székelő *bosnyák-hercegovinai országos kormányt* illeti, mely a közös ministerium alá van rendelve s összes ügyvezetéséért ennek felelős. Az országos kormány áll *a főnökből* és

a polgári adatlásból, az osztályfőnökökből és egyéb hivatalnokokból. Mind amaz intézkedések tekintetében, melyeknek hatálya Bosznia és Herzegovinára kiterjed, de az országos kormány hatáskörén kívül eső ügyekre vonatkoznak, ezeknek az országoknak különleges érdekeit illetőleg Bosznia és Herzegovina kormányának képviselői meghallgatandók.

Tartománygyűlés. A tartományi törvényhozás bizonyos részére a törvények a Bosznia és Herzegovina népességéből megalakult *tartománygyűlés* közreműködésével alkottatnak. A tartománygyűlés részint virilistákból, részint választott képviselőkben áll. A virilisták száma húsz, kik közül 15 vallási és 5 polgári állást visel. Az öt évre választott képviselők száma 72. A tartománygyűlés elnökét és két alelnökét az ország három fő hitfelekezetének (mohamedán, szerb orthodox és római katolikus) tagjai közül Ő felsége nevezi ki egy-egy ülősszakra, melyre a tartománygyűlés évenként egyszer hivatik össze Szarajevóba. A tartománygyűlés tanácskozásain az országos kormány tagjai és kirendelt hivatalnokai is részt vehetnek és kivánságukra meghallgatandók. A tartománygyűlés a közös minisztériummal az országos kormány útján érintkezik.

A tartománygyűlés tagjai élvezik a mentelmi jogot, a mennyiben szavazataikért és beszédeikért feleletre nem vonhatók s büntető-cselekmény miatt az ülősszak tartama alatt a tartománygyűlés beleegyezése nélkül — tettenérés esetét kivéve — sem le nem tartóztathatók, sem bíróságnak nem üldözhetőek.

A tartománygyűlés határozatait általános többséggel, vallási ügyekben két-harmad többséggel hozza. A törvényjavaslatokhoz a legfelsőbb szentesítés előtt, melyet a közös pénzügyminister eszközöl ki, a két állam kormányának hozzá kell járulni. A szentesített törvények Ő felsége nevében a közös pénzügyminister ellenjegyzésével hirdettetnek ki.

A tartománygyűlésnek határozathozatali jogköréből ki vannak zárva: a közös és a közös egyetértéssel intézett ügyek, a véderő-ügyek, az 1908. évi XII. t.-cz.-ben és az 1879. évi LII. t.-cz.-ben szabályozott kereskedelmi és egyéb ügyek, végre mindazok az ügyek, a melyek az 1880. évi VI. t.-cz. szerint csak egybehangzó törvényekkel vagy a két állam kormányával egyetértőleg szabályozhatók. A hatáskörébe tartozó ügyek azonban s ezek közt az évi költségvetés megszavazása, kölcsönök felvétele, adók behozatala és eme-

lése, a büntetőjog, kereskedelmi- és váltójog, a vallásügy, *taxative* soroltatnak föl.

A képviselőválasztói jog általános, mert minden 24 éves bosnyák-hercegovinai tartományi illetőségű férfit, a ki abból kizárva nincs, megillet, ha önjogi és ott egy év óta állandóan tartózkodik. Ezenkívül ugyane feltételek alatt megilleti azokat a magyar vagy osztrák állampolgárokat is, kik ott mint tisztviselők, tanerők vagy vasuti szolgálatban alkalmazva vannak. De a választás curiák és ezeken belül hitfelekezetek szerint történik. Az I. curiába a birtokosok és nagyobb vagyoni vagy szellemi képesítéssel bírók, a II. curiába a városi, a III-ikba a falusi lakosok tartoznak.

Tartományi illetőség. A polgári és politikai jogok alapja a bosnyák-hercegovinai tartományi illetőség, melyet magyar vagy osztrák állampolgár is megszerezhet, a nélkül, hogy állampolgárságát elvesztené. A magyar állampolgárság megszerzése vagy elvesztése szempontjából azonban Bosznia és Hercegovina magyar törvénnyel belföldnek nyilvánítva még nincsen. A tartományi illetőség megszerezhető leszármazás, törvényesítés, férjhezmenetel, adományozás és magyar vagy osztrák állampolgárok részéről bosnyák-hercegovinai közszolgálatban alkalmazás által. Az ellenkezőnek igazolásáig ottani tartományi illetőségűeknek tekintetnek, kik ott születtek, vagy e területen mint lelenczek találtattak és fölneveltettek.

A tartományi illetőségűek ez országokból ki nem tilthatók, törvény előtt egyenlők, alapjogaik *taxative* felsoroltatnak és biztosítatnak.

Bosznia és Hercegovina lakosai tehát nem szükségképen magyar vagy osztrák állampolgárok, noha többé nem ottomán alattvalók. Állampolgárságuk kifelé éppen úgy, mint akár Magyarországgal, akár Austriával szemben meghatározva nincsen és a tartományi illetőség nem az ottani községi, hanem a tartományi kötelekekbe tartozást fejezi ki és a polgári s politikai jogok alapja. Eme határozatlan nemzetközi jogállásba az osztrák közjogi írók az osztrák-magyar birodalmi állampolgárság fogalmát igyekeznek belemagyarázni. De mivel ez az 1867. évi XII. és 1879. évi L. t.-cz.-be ütközik és maga a tartományi illetőség sem alapszik magyar törvényen, hanem csak fejedelmi elhatározáson, mely a magyar törvényt nem módosíthatja, ennek a fölfogásnak jogi alapja nincsen.

Igazgatási kiadások. A rendes közigazgatási kiadások ezeknek az országoknak saját jövedelméből fedeztetnek, s ha ezek elegendők nem volnának, a közös költségvetésbe vétetnek be s a quóta arányában fedeztetnek a két állam által. Erre való tekintettel Bosznia és Herzegovina költségvetése — de nem megszavazás, hanem csak tudomásulvétel végett — a delegatióknak is bemutatattatnak. A boszniai-hercegovinai csapatok és katonai intézetek rendes és rendkívüli szükségletei is az országos költségvetésbe illesztetnek be, de nem szolgálnak a tartománygyűlés tanácskozásának és megszavazásának tárgyául, mint a hogy azok a költségek sem, melyek a közös egyetértéssel intézett ügyekre vonatkoznak.

A beruházási rendkívüli kiadások azonban, a melyek Bosznia és Herzegovina saját bevételeiből nem fedezhetők, csak Magyarország és Austria egybehangzó törvényei alapján fedezhetők.

44. §. Közös egyetértéssel intézett ügyek.

A közös ügyeken kívül vannak még más nagyfontosságú közügyek, a melyeknek közössége nem folyik a *pragmatica sancti*óból, de a melyek politikai okokból és a két fél érdekeinek találkozásánál fogva czélszerűbben intéztethetnek el közös egyetértéssel, mint szorosan elkülönözve. Ezek tehát külön szervekkel, de időről-időre kötött megegyezés alapján alkotott egyforma törvények és szabályok szerint intéztetnek, noha a törvény hangsúlyozza, hogy ezeket az ügyeket Magyarország mint független állam, önmaga is intézhetné és vámvonalak által szabályozhatná kereskedelmi ügyeit. Ilyen ügyek: a meghatározott vasútvonalak, tengerészeti és hajózási ügyek, a mérték- és súlyrendszer, a pénzrendszer és pénzláb megállapítása, a vámügy, némely közvetett adók és a jegybank ügy, végre bizonyos osztrák államadóságok egy részének vagy kamatterhe egy részének elvállalása.

Ezek az ügyek legnagyobbbrésben azért utaltattak a közös egyetértéssel, azaz az egyező törvények és szabályok szerint intézendő ügyek közé, mert kölcsönös megegyezéssel a két állam területe egy gazdasági területté tétetett, a melyet egységes vámhatár vesz körül. A vámhatáron belől tehát a vámügy és a közlekedéssel és a kereskedelemmel összefüggő kérdések a gazdasági közösség idejére egyforma szabályozást igényeltek. Továbbá mivel a két

állam a kereskedelmi szerződések kötésénél is mint egységes gazdasági terület lépett föl a külfölddel szemben, erre való tekintettel és ennek föltevése mellett állapította meg a törvény a kereskedelmi képviseltetés közösségét is a külföld irányában, a mi a konzulatusi ügynek is közösségét eredményezte.

A jegybankügynek közös egyetértéssel való szabályozása az osztrák nemzeti bank bankjegykibocsátási privilegiumával függ össze s rendezését csak 1878-ban nyerte, míg az osztrák állam-adósságok kamatterhe elvállalásának kérdése már 1848 előtt merült föl s 1867-ben csak egyezményes rendezést nyert, de a vámterületi vagy gazdasági közösséggel semmi összefüggésben nincsen s inkább annak a folyamánya, hogy 1848 előtt Magyarország pénzügyeit is, törvényeink ellenére, ausztriai középponti szervek intézték abszolutisztikus módon, az országgyűlés ellenőrzése nélkül.

Mindezekben az ügyekben Magyarország nem kötelezte magát arra, hogy az egyetértő megállapodásra jutást az időről-időre kötött szerződések lejártával ismét meg is újítja vagy megújítani megkísérli, sőt ellenkezőleg, önálló törvényhozási jogát nem csak föntartotta, hanem ugyanakkor, a mikor a megegyezésre való készségét kifejezésre juttatja, egyuttal kijelenti a törvény, hogy *ha és a mennyiben e tárgyakra nézve az egyezkedés nem sikerülne: «az ország önálló törvényes intézkedési jogát magának fentartja és minden jogai e részben is sértetlenek maradnak»* (1867 : XII. 68. §.).

A magyar álláspont tehát e téren az volt, hogy a vámterületi közösség kérdésével kapcsolatos ügyek egyetértő és egyforma szabályozására megteszi saját érdekében a kísérletet, noha erre kötelezve nincsen. A megegyezés csak meghatározott időre szól s ennek lejártá után új egyezségnek van helye. Ha azonban a megegyezés bármely oknál fogva nem sikerül, a vámterületi közösség megszűnik és az ország viszanyeri teljes cselekvési szabadságát.

Az októberi diploma szerint közös ügyek tehát, a melyek mint összbirodalmi ügyek, a birodalmi tanácsban tárgyalattak volna, a pénzügyet kivéve az 1867. évi kiegyezéssel oly alakban tétettek közös ügyekké, a melyben az ország törvényhozási önállósága nem szenved semmi csorbát, hanem csak időről-időre hatályos nemzetközi egyezményekkel korlátozza önmagát, végrehajtó hatalma pedig megtartja ezekben az ügyekben is a maga különállását és csupán a saját törvényhozása által köttetik meg.

Az osztrák fölfogás azonban ezekre az ügyekre nézve a magyar fölfogással teljesen ellenkezik. Az osztrák fölfogás az egységes ausztriai császárságnak, melybe Magyarországot is bele tartozónak tekintik, alkotmányjogi és gazdasági egysége (Staatsrechtliche und Wirtschaftliche Einheit der Monarchie) alapján áll s a közös szervekkel intézendő ügyeket pragmatikus közös ügyeknek, a közös egyetértéssel intézetteket egyezményes közös ügyeknek, az ország külön ügyeit pedig autonom ügyeknek nevezi. E fölfogás szerint tehát az egyezményes közös ügyek csak a külön szervekkel intézésben különböznek a pragmatikus közös ügyektől, de nem abban is, hogy ezeket az ügyeket, ha a megegyezés nem létesül, az ország önállóan intézheti. Az osztrák fölfogás a gazdasági és vámterületi különválást éppen úgy kölcsönös megegyezéstől teszi függővé, mint a lejárt egyezményeknek új megállapodás útján létesült egyezménynyel helyettesítését s ha új megállapodás nem létesül, ennek a következménye nem az önállóság bekövetkezése, hanem a régi állapot fennmaradása. Osztrák fölfogás szerint a gazdasági szétválás a külügyeknek közös szervekkel intézését is lehetetlenné tenné és így ellenkeznék «a monarchia alkotmányjogi egységével» is.

Ennek a fölfogásnak jogi alapja nincsen s ez a fölfogás nemcsak a magyar szent korona souverainitásával, az ország függetlenségének az elvével, hanem az 1867. évi XII. t.-cz. szószerinti értelmével is homlokegyenest ellenkezik s ha a magyar közjoggal szemben mégis érvényesülni képes, nem jogosságának, hanem pusztán a politikai erőviszonyoknak, melyek Magyarországra nem kedvezők, a következménye.

Lássuk ezek után az egyes közös egyetértéssel intézett ügyeknek rendezésére vonatkozó és Magyarország cselekvési szabadságát Ausztriával szemben megkötő törvénybeli rendelkezéseket.

45. §. A vámterületi és gazdasági közösség.

Az 1867. évi XII. t.-cz. hangsúlyozza, hogy «a kereskedelmi ügyek közössége nem folyik a pragmatika sanctióból: mert annak értelmében a magyar korona országai, mint a fejedelem többi országaitól jogilag különálló országok, saját felelős kormányuk és törvényhozásuk által intézkedhetnének és vámvonalak által szabá-

lyozhatnák kereskedelmi ügyeiket (58. §.). Miután azonban Magyarország és Ő felsége többi országai között az érdekeknek kölcsönös érintkezései fontosak és számosak, kész az országgyűlés arra, hogy a kereskedelmi ügyekre nézve egyrészről a magyar korona országai, másrészről Ő felségének többi országai között időnként *vám- és kereskedelmi szövetség* köttessék (59. §.).» E szövetség határozná meg az egész kereskedelmi ügy kezelési módját.

A törvény a vám- és kereskedelmi szövetség keretében a következő ügyeknek kölcsönös egyezséggel való szabályozását kívánja: az ipari termeléssel szoros kapcsolatban lévő közvetett adókra vonatkozó szabályok megalkotását, a vámvonalak felett a felügyelet gyakorlását és a vámokból befolyó jövedelmeknek a közös költségek fedezésére fordítását, a közös intézkedést igénylő vasútvonalak meghatározását és a pénzrendszer és pénzláb megállapítását. A vám- és kereskedelmi szövetség megkötésének módját pedig akként határozza meg, hogy a két állam miniszteriumai tárgyalnak egymással a szövetségi részletes javaslat elkészítése iránt s ha megegyeztek, mindegyik miniszterium az illető parlament elé terjeszti az egyező javaslatot s ha azt mind a két parlament elfogadta, a szövetséget tartalmazó törvényeket Magyarországon a király, Ausztriában a császár szentesíti. Ezt a törvény a szerződéskötés oly módjának nevezi, mint a hogy egymástól jogilag független országok hasonló egyezkedései történnek.

Ezekre az ügyekre nézve a megegyezés a törvényben meghatározott módon tíz évre megkötve még az 1867. évben létrejött és a vámterület egysége alapján álló vám és kereskedelmi szövetség az 1867. évi XVI. t.-cikkkel az ország törvényei közé iktatatott. Ez a szövetség több ízben (így 1878-ban a XX., majd 1887-ben a XXIV. t.-cikkkel), némi módosítással megújítatott, az 1879. évi LII. t.-cikkkel Bosznia és Hercegovina területére is kiterjesztetett, mignem az 1897. évben az osztrák parlamenti viszonyok miatt a törvényben meghatározott módon létre nem jöhetett, tehát az év végével lejárt a nélkül, hogy megújítatott vagy újra megkötetett volna. Az 1897. év végével tehát Magyarországra nézve bekövetkezett az *önálló vámterület jogállapota*, azaz 1898 január 1-sejétől kezdve Magyarország önállóan rendezhette volna kereskedelmi ügyeit. Minthogy azonban *Magyarországnak Ausztriától külön autonom vámtarifája nem volt megállapítva* s a más

államokkal kötött kereskedelmi szerződések is útjában álltak a vámterületi szétválás megvalósításának: Magyarország előbb ideiglenesen egy évre, majd az 1899. évi XXX. t.-cikkkel az 1907. év végéig a vámterület egységét és a lejárt vám- és kereskedelmi szövetség tartalmát a viszonosság föltétele mellett egyoldalú elhatározásával föntartotta, azzal a kikötéssel, hogy ha 1902. évi december 31-éig a vám- és kereskedelmi szövetség törvénybeiktatható nem volna, az idegen államokkal kötött kereskedelmi szerződések az 1907. év végénél hosszabb lejáratra ne köttessenek. A viszonosság föntartásának a módját azonban a törvény az osztrák császárságra bízta.

Mínthogy újabb vám- és kereskedelmi szövetséget kötni időközben nem sikerült, 1908 január 1-jével Magyarországra nézve az önálló vámterületnek tényleg is be kellett volna következnie, annál is inkább, mert az 1905. évben a választások alkalmával a nemzet többsége az önálló vámterület mellett nyilatkozott. De az ez időben uralkodó alkotmányellenes állapotok alatt a kormány az osztrák kormánnyal együtt az 1906. évi márczius 1-jétől kezdődő hatálylyal a törvény megsértésével Németországgal, Olaszországgal és más államokkal a vámterület egysége alapján a kereskedelmi szerződéseket 1915-ig, illetőleg 1917-ig terjedő érvénnyel megkötötte és tényleg életbe is léptette. Ennélfogva az alkotmányos kormányzás helyreállításakor ezzel a ténnyel Magyarországnak is számolnia kellett és az önálló vámterületre való áttérést 1917-ig el kellett halasztania. De Magyarország vám- és kereskedelmi szövetséget kötni Ausztriával többé hajlandó nem volt, hanem csak kereskedelmi szerződést, mely fenntartja ugyan a vámterület egységét a szerződés tartamára, de a külföld előtt is kidomborítani igyekszik, hogy kereskedelmi ügyekben Magyarország Ausztriától külön nemzetközi jogalany.

Ezen az alapon elkészült és az 1907. évi LIII. t.-cikkkel törvénybe iktatott Magyarország autonóm vámtarifája, azzal a célzattal, hogy ez állapítsa meg a vámtarifát mindazokkal az államokkal szemben, a melyekkel szerződéses tarifa nem létesül. És bár ez az autonóm vámtarifa azonos Ausztria és Magyarország szerződéses vámtarifájával, *e tarifának magyar autonóm tarifa gyanánt történt törvénybeiktatása mégis nagyjelentőségű volt, mert ez azt tette, hogy ha az Ausztriával kötött kereskedelmi*

szerződés lejár és új nem létesül, a vámterület egysége önmagától megszűnik s Ausztriával szemben is ez a vámtarifa nyer mindaddig alkalmazást, a míg szerződés útján mást megállapítani nem sikerül. De az 1907. évi LIII. t.-cz. XXII. cikke mindjárt fel is függeszti e tarifa alkalmazását, kimondván: hogy 1917. évi december 31-éig, a meddig t. i. Ausztriával a kölcsönös kereskedelmi és forgalmi viszonyok szabályozása iránt kötött szerződés fennáll, Ausztriával és a megszállott tartományokkal való forgalomra nézve a szerződés megállapodásai érvényesek, sőt ezen az időn belül e törvénynek és vámtarifának rendelkezései is csak akkor eshetnek változás alá, ha Ausztriában is ugyanily változást elrendelő jogszabály lép hatályba. A kormány pedig a vámügyben az osztrák kormánynyal egyetértő eljárásra utasíttatik.

Az 1907. évi LIV. t.-cz. pedig fölhatalmazta a kormányt, hogy a kölcsönös kereskedelmi forgalmi viszonyok szabályozása iránt Ausztriával megkötött szerződést, mely *a vámterület közösségét az 1917. év végéig fentartja*, életbe léptesse, mignem az 1908. évi XII. t.-cz. ezt a szerződést törvénybe iktatta.

Ennek a szerződésnek az ország cselekvési szabadságát megkötő, vagy külön nemzetközi jogalanyiságát kidomborító és így közjogi fontosságú rendelkezései a következők:

a) Vámügy.

A két szerződő fél területeit e szerződés tartama alatt és értelmében egységes vámhatár veszi körül. A szerződő felek kölcsönösen kötelezik magukat, hogy a szerződés érvényének tartama alatt azokat a forgalmi tárgyakat, melyek az egyik állam területéről a másikba vitetnek, semmiféle biviteli, kiviteli, vagy átviteli illetékkel meg nem terhelik és e végből közbeeső vámvonalat nem állítanak.

Az egységes vámhatáron belül a szerződéses vámtarifa rendelkezései, valamint a továbbra is hatályban maradó vámszabályok érvényesek. A fennálló vámkülzetekben (a külfölddel szemben vámentes határhelyek, kikötők) az eddigi szabályok maradnak hatályban s a vámtörvények és vámszabályok csak közös egyetértéssel változtathatók meg.

Belső adókkal az egyik szerződő fél a másik területéről bevitt cikkeket csak oly mértékben terhelheti, a milyenben saját területének hasonló cikkeit.

A vámok szedését és igazgatását az illető állam kormánya végzi, de a két kormány az összehangzatos eljárás betartása feletti kölcsönös ellenőrzés végett felügyelőket alkalmaz.

b) Külügy.

Az idegen államokkal kötött kereskedelmi, vám-, hajózási és konzulátusi szerződések mind a két államra egyaránt kötelezők. Ilyen természetű új szerződések tárgyalását és megkötését a két törvényhozás alkotmányos jóváhagyásának fenntartásával, a két állam kormánya közt létesítendő megállapodások alapján a közös külügyminiszter eszközli. Ha ily szerződések nem kizárólag francia nyelven kötöttek, a magyar szöveg is eredetiként irandó alá.

A tengeri jogra vonatkozó szabályok egyenlők, a két állam hajói és polgárai egyenlő elbánásban részesülnek. A kereskedelmi hajók és személyzetük külföldön való védelme a közös konzuli hivatalok és a közös külügyminiszter illetékessége alá tartozik s mind a két állam hajói az 1867 óta használt lobogót használják, azaz egy lobogórudon az osztrák színeket (vörös-fehér-vörös) és ausztriai címert (fehér keresztpolyával két részre osztott vörös paizs) a rud felől és a magyar színeket és az ország cimerét a rudtól távolabb eső részen. Ugyanezt a lobogót használják a folyami kereskedelmi hajók is, ha a szerződő államok határain túl úznak folyami hajózást; de a szerződő államok területén belül saját nemzeti lobogójukat a hajófaron.

Az összes konzulátusi ügyet a közös külügyminiszter vezeti, de a két állam kereskedelmi minisztereivel egyetértőleg.

A szerződés tartama alatt tehát a két állam a külfölddel szemben mint egységes vámterület és nemzetközi jogalany lép fel a kereskedelmi képviseltetés tekintetében éppen úgy, mint a hajók nemzeti jellegének jelzésében is. De bár a kereskedelmi szerződéseket külállamokkal együtt kötik meg, az ország külön nemzetközi jogalanyiséga mégis kifejezésre jut abban, hogy a szerződés zárójegyzőkönyvében foglalt megállapodás szerint a kereskedelmi szerződéseket nemcsak a közös külügyminiszter, illetőleg egy közös képviselő, hanem a két kormány egy-egy képviselője is aláírják.

c) Közlekedés és pénzügy.

Egyenlő szabályok szerint kell eljárni a fővasútak építése, üzembentartása és igazgatása közül, a só- és dohányjövedékre nézve, a már megadóztatott szesz-, sör-, ásványolaj- és cukornak a két állam közötti forgalmára vonatkozólag. Továbbá részletesen megállapíttatnak azok az ügyek, amelyekre vonatkozó szabályok csak egyetértőleg változtathatók meg, mint például a métermértékre, az arany és ezüst finomsági tartalmára vonatkozóak. De a posta és táviró nem tartoznak többé az egyenlő szabályok szerint intézett ügyek közé, mint 1867 óta tartoztak, hanem e tekintetben a nemzetközi pósta-egyezmény az irányadó.

A szerződés értelmezése körül a két kormány közt támadt jogviták *választott bíróság* ítéletével döntetnek el. Ez a nemzetközi választott bíróság akként alakul, hogy a szerződőfelek mindegyike saját polgárai közül négy állandó választott bírót nevez ki, kik közül a fölmerült esetre kettőt kijelöl. A bíróság elnöke sors-húzás útján az erre kijelöltek közül vétetik. E bíróság ügyrendjét a szerződés B. melléklete tartalmazza.

Ez a szerződés 1917. évi december 31-ig marad hatályban s új szerződés kötése iránt legkésőbb az 1915. év elején meg kell a tárgyalásokat indítani. Nehogy pedig Magyarország elhatározási szabadságát 1915-ben, illetőleg 1917-ben harmadik államokkal kötött szerződések korlátozzák, megegyeztek abban, hogy egyik állam sem fog egyoldalúlag élni a Német birodalommal, Belgiummal, Olaszországgal, Oroszországgal és Swajccal kötött kereskedelmi szerződésekben 1915. dec. 31-ére biztosított fölmondási joggal és ha ezek valamelyikét az illető állam mondaná föl, akkor ezzel az álammal új szerződés csak 1917. évi december 31-éig terjedő időre köthető.

Hogy az új szerződési tárgyalás idejében a vámterületi közösség vagy a külön vámterület hívei lesznek-e többségben az országgyűlésen, az éppen úgy a jövő titka, mint az, vajjon ha a külön vámterület követelése érvényesülne, volna-e az országnak elég politikai ereje, hogy ezt a követelését meg is valósítsa. Kétségtelen azonban, hogy Magyarországnak joga van a külön vámterületre s hogy jog szerint csakis az országgyűlés magatartásától függ; vajjon fönntartassanak-e azok a korlátozások, amelyek a vámterület egyiségével kapcsolatban az ország cselekvési szabadságát megkötik ;

vagy pedig ezeknek megszüntetésével az ország visszanyerje teljes szabad rendelkezési jogát és kereskedelmi ügyekben önálló nemzetközi jogalanyiságát. Mert a mai helyzet megszüntetéséhez az önálló magyar autonom vámtarifa mellett új törvényhozási aktusra szükség nincsen s ehhez elégséges, ha 1917. végéig új megegyezés a vámterületi és gazdasági közösségre nézve Ausztriával nem létesül.

46. §. Az osztrák államadóssági terhek elvállalása.

Az osztrák kormányzás által törvényeink és alkotmányunk ellenére abszolutisztikus módon felhalmozott államadósságok terheiben Magyarország résztvenni kötelezve magát nem érezte, mivel azok országgyűlési meghatalmazás nélkül vétettek föl. Már 1848-ban is egyik oka az összeütközésnek az volt, hogy az abszolutizmus által összehalmozott osztrák államadósságok egy részét Magyarország elvállalni vonakodott. Az 1867. évi XII. t.-c.-ben az ország ugyanezt a jogi álláspontot hangsúlyozta, de hozzátette, hogy politikai okokból kész emez államadóssági terhekből egy részt elvállalni.

Ugyanakkor kimondotta a törvény azt is, hogy a jövődre nézve közös lesz a hitelügy oly esetekben, a midőn a két állam célszerűnek fogja látni, hogy valamely új kölcsönt közösen vegyen fel. Hogy ez történhessék, annak elhatározása minden esetben az országgyűlést illesse. Ily közös hitelkötés azonban 1867 óta nem történt, de a múlt viszonyainak rendezése Magyarországot pénzügyileg Ausztriával szemben mégis lekötötte.

Az 1867. évi XV. t.-c.-ben ugyanis Magyarország az osztrák államadóssági kamatterhekből évi 29,188.000 frtot és a különböző című osztrák államadósságoknak járadékadóssággá leendő átváltótatásának költségeire évi 1,150.000 frtot vállalt magára.

Továbbá az 1867. évben 312 millió frtot tevő függő államadósság közös jóállás alá helyeztetett s megszüntetéséhez Magyarország 30%-kal járult. A valutarendezéssel azonban ez az államadósság megszűnt. Végre az osztrák nemzeti, ma osztrák-magyar bankkal szemben Ausztriát terhelő 80,000.000 frt. bankadósságnak 30%-át vállalta magára 1878-ban, amikor a bank kizárólagos jegy kibocsátási szabadalmat kapott. Ez a bankjegyadóból folyton törlesztetvén, 1899-ben egy pénzügyi művelettel 30,000.000 frtra szállott alá, melyből Magyarországot 30% terheli s mely a bankszaba-

dalom lejárta után válik esedékessé és 50 egyenlő évi kamattalan részletben lesz Ausztriának visszatérítendő.

Ezek az elvállalt pénzügyi terhek a 70-es években igen megzavarták Magyarország pénzügyi egyensúlyát, mely csak nagy áldozatokkal volt a 80-as évek végéig helyreállítható.

Időközben azonban annyira javult az ország pénzügyi helyzete, hogy a fönnebb említett 29,188.000 frtnyi évi kamattehernek tőkevisszafizetés útján való megváltására is egyezményt lehetett kötni Ausztriával. Ez az egyezmény az 1908. évi XVI. t.-c.-be iktattatott.

Eme egyezmény szerint a megtörtént elszámolás alapján Magyarország évi kamatjáruléka 29,169.669 frt 76 kr-ra, azaz 58,339.339 K 52 f-re szállt alá, melyből 21,572.000 K fizetendő ércpénzben. Az e kamatjáruléknak megfelelő tőkét készpénzben Magyarország legkésőbb 22 év alatt, azaz 1930-ig köteles visszafizetni Ausztriának. Ha 10 év alatt fizeti vissza, 1348,886.462 koronát, ha később, körülbelül évi hárommillióval többet, azaz a huszonkettedik évben 1389,031.893 koronát lesz köteles tőkeként visszafizetni és így az országot terhelő évi kamatjárulék fizetésének kötelezettségét megszüntetni; Ausztria pedig jogot nyer arra, hogy jelenleg 4·2%-kal kamatozó járadékadósságát Magyarország hozzájárulása nélkül bármikor kisebb kamatú adósságra convertálhassa, mert ez a conversio sem Magyarország kamatjárulékát, sem tőkevisszafizetési kötelezettségét nem érinti.

Igy lassanként meg fognak szűnni azok az államadóssági terhek, melyek Magyarországot Ausztriával szemben terhelik, s akkor megszűnnek mindazok a korlátozások is, a melyek Magyarország cselekvési szabadságát pénzügyi tekintetben megkötik.

47. §. A közös jegybank.

A pénzügyek és a kereskedelmi ügyek önálló voltából természetesen következik, hogy Magyarországnak joga van tetszése szerint olyan jegybankrendszert létesíteni, a melyet akarsz a tekintetben, hogy mely pénzügyintézetet ruházzon föl a bankjegyek kibocsátásának privilégiumával, Ausztria által meg nem köthető. Az 1867. évi XII. t.-c. a jegybankügyet nem is említi a közös egyetértéssel intézendő ügyek között s csupán azt tartja kívánatosnak, hogy a vámterületi közösségre való tekintettel a pénzügyrendszer és a

pénzláb megállapítása közös egyetértéssel történjék (66. §.), azaz hogy a vámszövetséghez tartozó mindkét államban ugyanaz legyen a pénzrendszer és a pénzláb. Ez azonban nem igényli a jegybank közösségét.

A kiegyezés megkötése idejében azonban az osztrák nemzeti banknak kizárólagos bankjegykibocsátási szabadalma volt az egész birodalom területén s az ekként szerzett magánjogi igényt a kiegyezés és Magyarország önálló államiságának ismét elismerése meg nem szüntethette, mert itt is az ingó vagyon nagy része osztrák bankjegyekbe volt fektetve, mely bankjegyeknek értécsökkenése a magyar nemzeti vagyont is romlással fenyegette volna. Ez a bankjegyszabadalom tehát 1878-ig fennállott.

Amikor azonban az osztrák bank szabadalma lejárt, az ország politikai okokból nem élhetett avval a jogával, hogy külön nemzeti jegybankot létesítsen s az 1878. évi XXV. t.-c.-ben az osztrák nemzeti bankot, mely most *osztrák-magyar bank*-ká alakult át, 1887. végéig, majd az 1887. évi XXVI. t.-cikkel 1897. végéig kizárólagos bankjegykibocsátási szabadalommal ruházta föl, a pénzügyminisztert pedig fölhatalmazta, hogy a törvényhez mellékelte bankalapszabályokban foglalt egyezményt e bankkal megköthesse. Így vált az osztrák bank *osztrák-magyar banknak* nevezett közös hitelintézménynyé, melynek dualisticus szervezete van s mind a két állammal egyenlő szerződési viszonyban van.

A jegybank szabadalma az 1879. évi LII. t.-cikkel Bosznia és Herzegovinára is kiterjesztetett. A bank bankjegyei az egész vámterületen belül kényszerforgalommal bírnak s a bank a bankjegyeknek aranyra beváltási kötelezettsége alól egyelőre föl van mentve. A bankszabadalom több ízben hosszabbított meg, (így 1898-ban az I. t.-c.-kel az óv végéig, az 1899. évi IV. t.-c.-kel szintén az év végéig), mígnem az 1899. évi XXXVII. t.-c. azt az 1910. év végéig hosszabbította meg. És bár az országgyűlés többsége az önálló magyar nemzeti bank megvalósítását követelte és csak a határidőre nézve volt e többségen belől nézetkülönbség, a külön bank létesítése még sem sikerült, mert a koalíciós kormány lemondott, az új kormány fölосzlatta az országgyűlést és az új többség a közös bank mellett foglalt ismét állást. Az 1911. évben tehát az országgyűlés elfogadta a bankszabadalomnak az 1917. év végéig való meghosszabbítására vonatkozó törvényjavaslatot, mely az 1911. évi XVIII.

törvényezikkel az ország törvényei közé iktattatott. A bankközösség téhát 1917. végéig van fenntartva.

Minthogy a jegybank részvénytársaság és nem állami intézmény, a bank szervezetének és a bankkegyezménynek tárgyalása nem az alkotmányjog körébe tartozik s e helyütt csak azt tartjuk szükségesnek kiemelni, hogy bár a bank székhelye Bécs, szervezetében a két állam paritása a lehetőségig ki van domborítva* s bankjegyei egyik oldalon a magyar állam címerét és magyar feliratot viselnek.

B) *Önkorlátozás egyes részek autonómiája miatt.*

48. §. A társországok autonómiája.

Horvát-Szlavonországokat úgy törvényhozási, mint kormányzati és bíraskodási szempontból széleskörű országos autonomia illeti, azaz az autonomia körébe utalt ügyekben a magyar állam hatalma Horvát-Szlavonországok területén nem a rendes állami szervek, hanem külön szervek által gyakoroltatik.

Az 1868. évi XXX. t.-c. nem az autonom, hanem az állam középponti szervei körébe tartozó ügyeket sorolja föl taxatives ezeket helytelenül *közös ügyeknek* nevezi, mi által sok politikai zavart idézett föl, mert annak a téves fölfogásnak adott alapot, hogy a társországok nem részei, hanem társa a magyar államnak, azaz maga is állam. Az autonómiát pedig általában a belügyekre, a vallás- és közoktatásügyre és az igazságügyre, valamint a törvénykezésre kiterjedőnek jelzi a törvény.

Közös ügyek a törvény szerint úgy a végrehajtás, mint a törvényhozás tekintetében: általában azok az ügyek, melyek Magyarország és Ausztria közt közösek vagy közös egyetértéssel intézendők. Aztán a trónbetöltésre és a királyi halalomra vonatkozó kérdések, a véderőügyek, pénzügyek, kereskedelmi, közlekedési ügyek (az iparügy

* A bank Bécsben és Budapesten külön főintézetet tart külön igazgatósággal. Főszerve a főtanács, mely áll a váltakozó állampolgárságú főkormányzóból, egy magyar és egy osztrák alkormányzóból és 6 magyar és 6 osztrák főtanácsosból. A főkormányzót és alkormányzókat a pénzügyminiszterek javaslatára Ő Felsége nevezi ki.

Mind a két kormány a bankot saját biztosával ellenőrzi s jogviták esetén választott vegyes bíróság dönti el a vitás kérdést.

nem), a földművelésügyből pedig az állami erdők ügye, a folyamok ügye és az állategészségügyi határszéli vizsgálat.

Vannak ügyek, amelyekre nézve a végrehajtás az autonomia körébe tartozik, de a törvényhozás úgynevezett közös ügy.

Jelesen egységes a törvényhozás, noha a végrehajtás az autonomia körébe tartozik, a következő belügyekre: az iparügy rendezésére, a házaló kereskedést is ideértve, úgyszintén a nem közkereseti egyesületek ügyében, az útlevélrendszerre, az idegenek fölött gyakorlandó rendőrségre, az állampolgárságra és honosításra nézve;

a következő igazságügyekre nézve: a kereskedelmi-, váltó- és bányajogra nézve, noha a törvénykezés ezekre az ügyekre az autonomia körébe tartozik.

A tengerészeti jogra a törvényhozás is, a törvénykezés is el van vonva az autonomia köréből s a törvénykezést e tekintetben a fumei kir. törvényszék végzi.

Az autonomia szervei a következők:

Az autonom törvényhozás szerve a horvát-szlavon országgyűlés és a magyar király.

Az autonom kir. kormányzat szerve: Horvát-Szlavon-Dalmát-országok bánja, a ki mellé egy kir. horvát-szlavon országos kormány (horvátul: Zemaljska vlada) van szervezve, mely három kormányosztályból áll, ú. m. belügyi és költségvetési, vallás és közoktatási és igazságügyi kormányosztályból, élén az osztályfőnökkel. A bánt a belügyi osztályfőnök helyettesítheti. (1869: II. horv. szlav. t.-cz.).

A bán a horvát-szlavon országgyűlésnek felelős, de a magyar miniszterelnök előterjesztésére és ellenjegyzése mellett a király által neveztetik ki. A bán magyar zászlósúr, mint ilyen, tagja az országgyűlés főrendi házának s katonai hatáskörrel nem bírhat (1873: XXXIV. t.-cz.). A bán állása hasonló a miniszterekéhez, mindazonáltal nem miniszter, mert a királylyal nem közvetlenül érintkezik s mert közös ügyekben a magyar miniszterek rendeleteit, a mennyiben ezeknek közös közegeik nincsenek, nemcsak előmozdítani, de végrehajtani is köteles.

A társországok *pénzügyi megterhelhetése* iránt a magyar országgyűlés és a horvát-szlavon országgyűlés között időnként *pénzügyi egyezmény* kötendő.

Az első ilyen pénzügyi egyezmény az 1868. évi XXX. t.-cz.-be foglaltatott, az utolsó pedig az 1906. évi X. t.-czikkel jött létre.

Ennek a lényege az, hogy a társországok az állam középonti kiadásainak a fedezéséhez a területükről befolyó közjöveldmekből oly arányban tartoznának hozzájárulni, mint a mily arányban a társországok területéről befolyó közjöveldmek a Magyarország területéről befolyó közjöveldmekhez állanak. Ez az arány 1906-ban a társországokra 8·127 %-ban, Magyarországra pedig 91·873 %-ban állapított meg. Tehát az összes középonti kiadásoknak a társországok kerekszámban 8 %-át tartoznának fedezni.

De ez alól a kötelezettség alól a társországok fölmentettek, mert ha az összes kiadások 8 %-át fedeznék, az autonomia kiadásait nem volna miből fedezni. Magyarország tehát beleegyezett abba, hogy más alapon oldassék meg a kérdés, azaz azon az alapon, hogy a magyar államkincstár a társországok területéről befolyó netto közjöveldmének 44 %-át az autonomia kiadásainak a fedezésére a bán rendelkezésére bocsátja és a közös kiadások fedezésére csak 56 %-át tartja vissza.

A szállítási adóból, a fogyasztási és italadókból, továbbá a lottójöveldéből az állam egész területéről befolyó jöveldmeknek 8·127 %-a tekintetik a társországok területéről befolyó jöveldmeknek, noha ez utóbbi jóval kevesebb.

Magyarország tehát jelentékeny áldozatokat hoz pénzügyi téren, hogy az autonomia kiadásai fedezhetők legyenek külön tartományi adók behozatala nélkül.

Ezenkívül a társországokat, mint külön territoriummal bíró politikai nemzetet a nyelvben, a czímer és zászló használatában nevezetes törvényben adott kiváltságok illetik, a melyeket a nyelv, zászló és czímerkérdésnél adunk elő. (L. 50. és 51. §.)

49. §. A fiumei provizorium.

A mikor 1868-ban a magyar és a horvát országgyűlés között a megegyezés minden kérdésre már létrejött, Fiuméra és kerületére ez még nem létesült, mert a társországok minden jogalap nélkül azt kívánták, hogy Fiume csatoltassék a társországokhoz.

Fiumét, mely egykor osztrák birtok volt, Mária Terézia 1776-ban Magyarországnak adományozta és 1779 ápr. 23-án kelt diplomájával a magyar szent koronához kapcsolt külön testnek (separatum corpus) nyilvánította, mely a Horvátországhoz tartozó Buk-

kari kerülettel össze nem tévesztendő.¹ Élére kormányzót állított. Az 1807. évi IV. t.-cz. a királynő intézkedéseit törvénybe foglalta, az 1848. évi XXVII. t.-cz. pedig Fiumét és kerületét mint szabad tengerkereskedési kerületet szervezte.

Az abszolutizmus alatt Fiume Horvátországhoz kapcsoltatván, 1868-ban a Társországok jogot formáltak Fiuméra s e miatt késett a megegyezés, míg nem az a megoldás létesült, hogy az 1868. évi XXX. t.-cz. kimondotta, hogy Fiume és kerülete nem tartozik a társországokhoz, hanem a magyar koronához kapcsolt külön test (separatum corpus), «a melynek mint ilyennek külön autonómiájára s arra vonatkozó törvényhozási és kormányzati viszonyaira nézve Magyarország országgyűlése, Horvát-Szlavonországok országgyűlése és Fiume városa közt, küldöttségi tárgyalások útján, közös egyetértéssel lesz megállapodás eszközendő».

Ezek a küldöttségi tárgyalások azonban sem 1869-ben, sem 1883-ban a horvátországi küldöttség magatartása miatt eredményre nem vezettek: mert a horvát küldöttség Fiuménak a társországokhoz kapcsolását követelte; Fiume kiküldöttei Fiumét külön résznek kívánták tekinteni; a magyar országgyűlés kiküldöttei pedig azon az állásponton voltak, hogy Fiume az 1807. évi IV. és 1848. évi VII. t.-cz. értelmében Magyarországhoz tartozik.

Ennek következtében ideiglenesen az a megoldás jött létre, hogy a míg a végleges megegyezés létesülhet, Fiume belügyi, válás- és közoktatásügyi és igazságügyi kérdésekben is a magyar miniszterium igazgatása alatt áll, képviselőjét a magyar országgyűlésre küldi, noha a horvát országgyűlésre is meghívatik, de oda képviselőket nem küld.

Fiume kormányzatának élén a *fiumei és magyar-horvát tengerparti kir. kormányzó* áll, a ki mellé az 1901. évi IX. t.-cz. középfokú közigazgatási hatóságként kormányzó tanácsot szervezett. A kormányzó hatásköre tengerészeti ügyekben a horvátországi tengerpartra is kiterjed s elnöke a Fiumében székelő *kir. tengerészeti hatóságnak*. A kormányzót a király a ministerium előterjesztésére a miniszerelnök ellenjegyzése mellett nevezi ki s a kormányzó tagja a magyar országgyűlés főrendi házának.

¹ Okmányát közlik: Szántó Andor és Král Vilmos: Fiume államjogi helyzete.

Fiume belügyi szervezetét nem törvény, hanem a kormányzó által a képviselőtestület közreműködésével készített s rendelettel jóváhagyott statutum szabályozza.¹ Ennek következtében a magyar törvények, a mennyiben azokban kimondva nincsen, hogy Fiuméra is kiterjednek, ott csak módosításokkal hajthatók végre és a kormány külön módosító rendelettel lépteti azokat ott életbe.²

Az igazságszolgáltatást polgári és büntetőügyekben Fiume területére, tengerészeti ügyekben pedig az egész tengerpartra egy itt szervezett kir. törvényszék végzi, melytől a budapesti kir. táblához mennek a felebbezések.³

A város a kormánnyal nem közvetlenül, mint a többi törvényhatóságok, hanem a kormányzó útján érintkezik s Fiumében a hivatalos nyelv az olasz. Fiume tehát különös jogállású magyar törvényhatóság, melynek autonómiája az 1870. évi július 28-án kelt legfelsőbb elhatározás alapján csak ideiglenesen rendeleti úton van szervezve.

ÖTÖDIK FEJEZET.

A magyar állam külső megjelenése.

50. §. A zászló és a címér.

Magyarország színei a vörös, fehér és zöld, melyek a zászlón hosszában alkalmaztatnak. Magyarország czimere két részre osztott paizs, melynek jobb oldalán nyolcz vörössel kezdődő és egymással

¹ 1872. évi apr. 27-én 1589/eln. sz. belügymin. rendelet.

² A statutum a községi illetőleg elnyerését és elvesztését, a képviselőtestület (rapresentanza) szervezetét, hatáskörét, megválasztásának módját s a közigazgatási szervezetet a magyar törvényektől eltérően szabályozza.

A kormányzó-tanács, melyet a közigazgatási bizottság helyébe közép-fokú közigazgatási hatóságul az 1901. évi IX. t.-cz. szervezett, a kormányzónak vagy helyettesének elnökleite alatt négy előadóból áll, ú. m. a közigazgatási, pénzügyi, tanügyi és közgazdasági előadókból, kik mellé megfelelő fogalmazó személyzet osztatik be.

A magyar törvények életbeléptetése előtt a kormány meghallgatja a képviselőtestületet is, de a képviselőtestület állásfoglalása a kormányt nem kötheti. A fiumei autonómiáról bővebben I. Ferdinandy: Magyarország. közigazg. 178—189. l.

³ Erre vonatkozik a miniszterelnöknek, az igazságügyminiszternek és a bánnak egyetértőleg 1871 szept. 14-én kiadott rendelete. L. R. T. 1871. 274—83. l.

váltakozó vörös és fehér pólya van (a néphit szerint a fehér pólyák az ország négy folyamát, Duna, Tisza, Dráva, Száva, jelzik), baloldalán vörös mezőben hármás zöld dombon (a néphit szerint a három fő hegység, Tátra, Fáttra, Mátra) nyílt arany koronából kiemelkedő kettős kereszt. A paizsot vagy angyalok tartják, vagy zöld ágdisz köríti s a paizs fölött lebeg a szent korona, elgörbült kereszttel.

Ez a zászló és címer a magyar állam zászlaja és címere is és az 1848. évi XXI. t.-cz. szerint ünnepélyes alkalmakkor és középületeken, valamint a magyar hajókon ezt kell használni.

Ezenkívül a magyar zászlón használtatni szokott a magyar szent koronához tartozó összes országok címere is, melyben a szent koronával fődött címerpaizs közepén szívpaizs van, mely Magyarország címerét tartalmazza, jobbról felül pedig Dalmácia (kék mezőben három arany koronás leopárdfü), alatta Szlavónia (két ezüst folyó által szelvében osztott kék paizs, felső mezejében arany csillag, középső vörös mezejében futó nyest), balról felül Horvátország (25 ezüstvörös koczka), alatta Erdély (keresztbe osztott paizs, felső kék mezejében emelkedő sas, nap és hold, alsó arany mezejében hét vörös vár) címerei láthatók, s Szlavónia és Erdély címere közé Fiume címere (sziklán álló s a tengerbe vizet öntő kétfejű sas) ékelődik. Ez a magyar állam középcímere, mely az 1868:XXX. t.-cz. szerint a magyar korona összes országai közös ügyeinek jelvénye s az érmeken ez használatos, valamint a királyi pecsét (állampecsét) is ezt a címet tartalmazza, Magyarország címerének közepén az ausztriai háznak mint királyi családnak a címerével.

A társországok saját területükön és az autonomia körében a társországok egyesült címerét (jobbról felül Dalmácia, balról felül Horvátország s a kettő alatt Szlavónia címerei), a szent koronával fődve használhatják, a társországok zászlaja pedig a vörös-fehér és kék színeket viseli.

Az országgyűlés épületén Magyarország címertelen lobogója mellé a társországok címertelen zászlaja is fölvonandó (1868:XXX.).

A fegyveres erőnek két alkatrésze, t. i. a m. kir. honvédség és a népfölkelés Magyarországon a magyar színeket és Magyarország címerét, a társországokban pedig a társországok színeit, de a magyar állam címerét viselő zászlót használja (1868:XLI.,

1890: V.). A közös hadsereg magyar részének zászló és címere használata azonban törvényben szabályozva nincsen, hanem az 1867 előtt fönnállott gyakorlat nyert ma is alkalmazást, mely szerint a haditengerészet s ennek hadihajói az ausztriai színeket és címet, t. i. a vörös fehér vörös zászlón a fehér szalaggal két részre osztott vörös paizsot, a szárazföldi csapatok pedig a fekete-sárga (osztrák császárság színei) és vörös fehér (az ausztriai-ház színei) szegélylyel körített sárga, néhol fehér zászlón az osztrák császárság címerét, a fekete kétfejű sas használják.

Minthogy ez nem felel meg Magyarország állami különállásának, a politikai küzdelmek egyik célja ennek a törvényellenes gyakorlatnak a megszüntetése és a magyar zászló és címere használatának a kivívása.

A kereskedelmi hajók a vámszövetségben meghatározott összetett lobogót használják, a rúdtól távolabb eső részén Magyarország címerével, közelebbi részén Alsó-Ausztria címerével.

A konzulátusok a császári sas mellett külön lobogórúdon az osztrák zászló (fekete-sárga) mellett a magyar zászlót, a diplomáciai képviselői hatóságok pedig az osztrák zászlót használják, mely törvényellenes gyakorlat szintén súlyos sérelme Magyarország nemzetközi jogállásának.

Magyarország jelenlegi királyi házának, az ausztriai háznak színei a vörös-fehér (ezüst) bikolor, címere pedig hosszában három részre osztott pajzs, az aranygyapjas rend lánczával körítve, közepén a fehér övvel két részre osztott vörös pajzs (ausztriai címer), jobbról arany mezőben koronás vörös oroszlán áll (Habsburgok címere), balról arany mezőben piros haránt pólya s ezen három ezüst sas látható (lotharingiai címer). Ez a címer az osztrák császárság jelvényében, a kétfejű sas kebelén és a magyar királyi pecséten a magyar címer szívpaizsaként egyaránt előfordul.

51. §. Az államnyelv és más nyelvek hivatalos használata.

A középkorban az írástudás csak a katolikus egyház papjai körében volt elterjedve, a minnek az volt a következménye egész Európában, hogy a tudomány és a diplomatika nyelve a latin volt. Így volt ez Magyarországon is, azzal a különbséggel, hogy mivel a magyar nyelv hangjait a latin betűjegyekkel hűen visszaadni

nehéz, a latin nyelv mint diplomatikai nyelv akkor is kizárólagos használatban maradt, a mikor a nyugati népek már saját nyelvüket használták tudományban és diplomatikában egyaránt.

A latin diplomatikai nyelv mellett azonban a közélet, az országgyűlési tárgyalások nyelve a magyar volt és Erdélyben a mohácsi vész (1526) után is kizárólag az maradt, sőt a törvények nyelvévé is az vált. Az Approbáták és Compiláták magyar nyelven vannak szerkesztve, csak a fejedelmeknek megerősítő okmányai latin nyelvűek.

Magyarországon azonban a mohácsi vész után az idegen királyok közül egyesek a német nyelv terjesztésére tettek kísérletet, a mi ellen a nemzet a latin diplomatikai nyelvvel, mint ősi szokáson alapuló nemzeti joggal védekezett. Ennek az eredménye az lett, hogy a XVIII. században a főrendi táblán a tárgyalások nyelve is kizárólag a latin lett és a magyar nyelv csak a rendi táblán maradt használatos, de itt sem volt kizárólagos.

II. Józsefnek, a német hivatalos nyelv behozatalára tett kísérlete azonban nemzeti visszahatást szült s halála után törvényben mondatott ki idegen nyelv behozatalának a tilalma és a magyar nyelv (*lingua patria*) művelésének és terjesztésének a szüksége (1791:16.). Majd megindultak a politikai küzdelmek az iránt, hogy kizárólagos hivatalos nyelvvé a magyar tétessék, de ezek az udvar és a főrendűek akadékoskodása miatt eleinte csak lassan haladtak.*

Az 1836. évi III. t.-cz. azonban már elrendelte a törvényeknek magyar és latin nyelven való szentesítését, az 1844. évi II. t.-cz. pedig Magyarországon a magyar nyelvet kizárólagos államnyelvvé tette, tanítását a kapcsolt részek iskoláiban is elrendelte, de ott még egyelőre meghagyta a latin hivatalos nyelvet és köveiknek is megengedte, hogy a magyar országgyűlésen ezen a nyelven adhassák le még hat évig szavazataikat.

Az 1848. évben az összes honfiak bevétetvén az alkotmány sáncaiba, sok idegen ajku nyert politikai jogot és ezek körében nagy izgatás vette kezdetét a fennhatóságát féltő bécsi kormány részéről a magyar államnyelv ellen. A horvátok, a rácok, erdélyben az oláhok nyílt lázadásban törtek ki az első független felelős

* Erre vonatkoznak: 1792:7., 1805:4., 1830:8., 1836:III., 1840:VI. és 1844:II. t.-czikkek.

magyar minisztérium ellen s így született meg a nemzetiségi kérdés, mely az 1868. évi XLIV. t.-cikkkel, Horvát-Szlavonországokra pedig az 1868. évi XXX. t.-cikkkel nyert törvényes rendezést.

Ezek szerint a törvények szerint *az állam hivatalos nyelve* (t. i. a törvényhozás, a kormányzás, közigazgatás és bíraskodás nyelve) *a magyar*. De Horvát-Szlavonországokat e mellett oly nyelvi kiváltságok illetik, hogy azok következtében a horvát nyelv *quasi államnyelvvé* vált emez országok részére. Magyarországon pedig a törvényhatósági, egyházi, községi és iskolai életben az itt divó többi nyelveknek a hivatalos használata is bizonyos mértékig biztosított.

1. *Horvát-Szlavonországok nyelvi kiváltságai* szerint ezek az országok *külön territóriummal bíró politikai nemzetnek ismertnek el*, melynek területén az autonomia körében mind a törvényhozás, mind a közigazgatás, mind a törvénykezés nyelve a horvát, sőt ezen a területen a közös kormányzat hivatalos nyelve is ez. A honvédségi törvények pedig a honvédség vezényleti és szolgálati nyelvén a társországokban szintén a horvátot teszik.

A horvát-szlavon előterjesztések és beadványok Horvát-Szlavonországokból a magyar minisztérium által is elfogadandók s azokra a válasz is e nyelven adandó. A magyar miniszterek tehát hasábosan magyarul és horvátul írnak le az ottani hatóságokhoz. Továbbá a horvát-szlavonországi képviselők a magyar országgyűlésen és annak delegációjában horvátul is felszólalhatnak és a Horvát-Szlavonországokra is hatályos törvények eredeti alakban horvát nyelven is kiadatnak és az autonóm országgyűlésnek csak ezen a nyelven küldetnek meg.

2. *A Magyarországon divatozó nyelvek hivatalos használata* az állampolgárok nemzetiségre való tekintet nélküli egyenjogúsága szempontjából szabályoztatott, de kimondatott, hogy *az állampolgárok összessége alkotja az egységes oszthatatlan magyar nemzetet, melynek minden állampolgár, bármily nemzetiségű, egyenlő jogu tagja*.

E szerint tehát a nemzetiség az egyes állampolgárok faji és nyelvi sajátossága, nem pedig az egy nyelvet beszélőknek vagy egy fajhoz tartozóknak politikai közülete, mert minden honpolgár a magyar nemzet tagja.

Ebből folyólag Magyarország államnyelve a magyar, de a pol-

gárok saját anyanyelvüket a községek, egyházak és törvényhatóságok közeletében, nemkülönben a községi, felekezeti és magániskolákban a törvény szabályai szerint használhatják.

Az állam hivatalos nyelve mellett ugyanis megkülönböztet a törvény jegyzőkönyvi és ügyviteli nyelvet. *Jegyzőkönyvi* nyelv az, a melyet az egytöd részt meghaladó kisebbség követelhet a törvényhatóságok, a községek és egyházi hatóságok jegyzőkönyveinek vitelénél;

ügyviteli nyelv pedig az, a melyet a községek és egyházi hatóságok hivatalos nyelvül a többség, illetőleg az egyház megállapít. A törvényhatóságok hivatalos nyelve azonban mindenütt a magyar.

Minden állampolgár saját hatóságához és a kormányhoz anyanyelvén, más hatósághoz vagy az állam nyelvén, vagy az illető hatóság ügyviteli vagy jegyzőkönyvi nyelvén fordulhat s ugyanez az elv áll a községekre, egyházakra, továbbá társulatokra és egyletekre is. A törvényhatósági közgyűléseken ki-ki anyanyelvén szólhat.

Ezenkívül a polgárok, községek és egyházak, a törvények követelményeinek megfelelő alsó- és középiskolákat és kulturális intézeteket és egyesületeket állíthatnak föl s ezeknek nyelvét (iskolákban a magyar nyelv tanításának kötelezettsége mellett) az alapítók határozzák meg (1868: XLIV). Községi és felekezeti népiskolákban azonban vagy az állam nyelvét, vagy a tanulók anyanyelvét kell tanítási nyelvül meghatározni; a hol pedig a tanítási nyelv a magyar, ott ezen változtatni többé nem lehet (1907: XXVII.).

Végre a törvények minden Magyarországon divatozó nyelvre hivatalból lefordíttatnak és a kormány arról is gondoskodni köteles, hogy a királyi hatóságoknál oly egyének alkalmaztassanak, kik az ott lakó népesség nyelvét értik.

A törvénynek egyéb rendelkezései a birói szervezetben és a közigazgatás terén időközben bekövetkezett változások következtében elavultak, valamint nem nyer alkalmazást az a rendelkezés sem, hogy a törvényhatóságok egymáshoz nemcsak az állam nyelvén, hanem a megkeresett törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelvei egyikén is fordulhat.

A míg tehát Magyarországon a nem magyar anyanyelvűeknek anyanyelvhasználati joga és saját nyelvén való művelődése bizonyos mértékig törvényileg biztosítva van; addig a társországokban a horvát nyelvnek a legalsóbb fokig megállapított hivatalos hasz-

nálata az ott lakó 100,000 magyarajku lakosra is kötelező, kik saját nyelvükön ott önmívelésökről is alig gondoskodhatnak.

A nyelvhasználat az Ausztriával közös szervekre nézve törvényileg szabályozva nincsen, hanem törvényellenes gyakorlat folytán ott a német a hivatalos nyelv. Ennek az állapotnak a megváltoztatása és a magyar államnyelvnek az érvényesítése végett indultak meg azok a politikai harcok, melyek az 1903—1906. években a magyar országgyűlésen folytak, de eredményre mindeddig csak annyiban vezettek, hogy a közös hadsereg parancsnokságai a magyar beadványokat elfogadni és a magyar polgári hatóságokkal magyarul tartoznak levelezni. De a hadsereg vezényleti és szolgálati nyelve Magyarországon ma is a német, bár törvény ezt el nem ismeri.

ELEMZŐ RÉSZ.

Az alkotmány szervezete.

ELSŐ FEJEZET.

A király.

52. §. A király czímei, udvara, székhelye, pecségei.

I. Magyarország souverain állam és így fejedelmét is a legmagasabb fejedelmi cím, a Felség (majestas) illeti. Az Árpád-korban királyaink csak «serenissimus» vagy «illustrissimus» czímmel éltek, Nagy Lajos óta azonban valamennyi királyunk a «majestas» czímet használta és használja és pedig mint magyar király.

A magyar király keresztény fejedelem s mint ilyen, más keresztény fejedelmekkel szemben az egyházban is különös, kiválló helyzetnek örvend, mert mint főkegyur, oly jogokat gyakorol a római katolikus egyházban, a milyenek más fejedelmeket az egyházjog szerint nem illetnek. Ennek kifejezésére szolgál az «apostoli» cím, a melyet XIII. Kelemen pápa adományozott. Mária Teréziának és utódainak mint magyar királyoknak, amaz apostoli buzgalom fejében, a melyet dicső elődje, Szent István a magyar nemzetnek a katolikus hitre térítésében kifejtett.¹

A királyi czímbe az «ex Dei gratia» kifejezés Kálmán óta fordult elő, a mióta pedig királyaink császárok, a «Divina favente Clementia», azaz «Isten kedvező kegyelméből» czímmel élnek. Ennek a kezdetben egyházi fejedelmek által használt czímnek közjogi jelentősége nincsen, bár az absolutismus írói igen ki akarták használni.

¹ Cziráky: Consp. iur. publ. II. 9. l. Az idevonatkozó pápai bullát közli Kollár Ádám F.: Hist. Diplom. Juris Patron. Ap. Reg. Hung. 65. l. és Palma: Specim. Herald. Reg. Hung. 21. l.

A magyar királyság a középkorban, különösen az Anjou-királyok és Mátyás idejében, mint nagyhatalom, archiregnum szerepelt s az ország királyai ennek kifejezésére mindazoknak az országoknak királyi címzeit felvették és viselték, a melyek az országhoz voltak kapcsolva, vagy a melyek a magyar korona főnhatóságát elismerték (l. a történelmi területről szóló részt). De mivel a magyar király a mohácsi vész óta állandóan más országoknak és tartományoknak is fejedelme, mint ilyen, ez országok és tartományok fejedelmi címzeit és 1804 óta az «ausztriai császár» címet is használja.*

Tekintve azt, hogy mindeme címek a királynak személyét illetik, a király akkor is, a midőn csak mint magyar király, végez államhatalmi cselekményeket, használja mind a magyar királysággal, mind az ausztriai császársággal kapcsolatos címeket.

A királyi címben tehát kifejezésre jut a magyar királyságnak monarchiai államformája és keresztény jellege, a magyar államnak történelmi multja és birodalmi természete, nemkülönben az is, hogy Magyarország az ausztriai császárság fogalma alatt egyesült országokkal és tartományokkal personalis unióban él.

A király háromféle címmel él, u. m. kis-, közép- és nagycímmel. Ezek közül a kis cím használatát a leggyakrabban s az is kétféle alakban. Jelesen Horvát-Szlavonországoknak az 1868. évi XXX. t.-cikkkel biztosított kiváltsága folytán érdemen ezek az országok is előfordulnak a kis címben. Míg ellenben a diplomatai érintkezésben és törvényeinken a kis cím ekként szól: *Ausztriai császár, Csehország királya és Magyarország apostoli királya.*

* Az erről szóló és 1804 aug. 1-jéről kelt patenst többen szószerint közlik. L. Manz'sche: Taschenausgabe der Oesterreichischen Gesetze, Neunzehnter Band. Die Staatsgrundgesetze 15. l.

Az osztrák írók, különösen Ulbrich (Oesterr. Staatsrecht 10. lapján) ebből azt magyarázzák, hogy ennek alapján a fejedelem a közös ügyekben Magyarországnak is császára, Tezner pedig még messzebb megy, mert ő már ezen címfelvételt megelőzőleg is Magyarországot az ausztriai birodalomba tartozónak tekinti. (Der oesterr. Kaisertitel, das ung. Staatsr. und die ung. Publ.)

A császári cím felvételéről szóló manifestum szavai és értelme azonban a magyar alkotmány szempontjából közömbös, mert a magyar alkotmány szerint a királynak nincsen arra jogi hatalma, hogy mint magyar király, saját egyoldalú elhatározásából oly címet vehessen fel, mely magyar királyi mivoltát is absorbeálja. (L. bővebben 142. §.)

A közép- és a nagyeczim, melyek ünnepélyesebb alakban kiállított okiratokon használatosak, az 1836 augusztus 22-én kelt udvari kancelláriai rendelettel¹ a magyar közjognak meg nem felelő alakban állapították meg, mert az ausztriai császársággal és a magyar királysággal járó címek abban össze vannak keverve s Csehország Magyar- és Dalmátország közt fordul elő.

Megszólításoknál *császári és apostoli királyi felség*, vagy *Ő császári és apostoli királyi felsége*, vagy *Ő Felsége a császár és király* használatos.

II. A magyar királyok fényes udvart tartottak s az udvartartás költségeit a koronajavakból s egyéb királyi jövedelmekből fedezték. A király udvara volt a jogszolgáltatás legfőbb székhelye, a minek emléke a legfőbb bíróságnak, a kir. kuriának nevében máig is fennmaradt. A kir. udvar tisztjei, mint nagy és kis zászlósurak, az ország főméltóságaivá fejlődtek, de a kiszászlósok udvari jellegüket később is megtartották. Az udvartartás költségeinek és az ország védelmének biztos alapot azzal akartak teremteni, hogy a koronajavakat törvényben elidegeníthetetleneknek jelentették ki (1514:1. és 2., 1439:16., 1444:3. és 4.) s az 1514. évi 3. t.-cz. az elidegeníthetetlen koronajavakat fel is sorolja. El javak elidegeníthetetlen természetüket azóta is megtartották.² Az udvartartás kérdése tehát nem volt a király magánügye, hanem a törvényhozás tárgya.

A mohácsi vész után azonban, I. Ferdinand halála után a külön magyar udvartartás is megszűnt és királyaink azóta csak mint római császárok, tartottak fényes udvart. A magyar királyi udvari főtisztviselők ugyan ez után is kinevezettek, úgyszintén egyes udvari címek is adományoztattak, mint a kir. asztalnoki cím; továbbá az arany sarkantyus vitézek, a magyar kamarások és a Mária Terézia által alapított Szent István-rend tagjai a magyar királyi udvarhoz tartozóknak tekintettek, de mindezek egészen a legújabb időkig a királyi udvarban semmi functiót sem végeztek, kivéve a kiszászlósokat a koronázásnál.

Egyedül a Mária Terézia által alapított magyar nemesi test-

¹ L. Manz'sche Taschenausgabe der Oesterr. Gesetze. Staats-Grundgesetze 17. l.

² Lásd az 1608. k. e. 22., 1791:7., 1868:5., 1869:25. és 1870:26 törvényezikket.

őrség teljesített a magyar király udvarában tényleges udvari szolgálatot, a mely a királynak magyar királyi minőségét is kifejezésre juttatta s ennek a testőrségnek a kapitánya az 1764/5. évi 6. t.-cz. szerint az ország bárói, kizászlósai közé számíttatott.

Az 1867. évi XII. t.-cz., ha kifejezetten nem is rendelte el a magyar királyi udvarnak a császáritól való elválasztását, mindazonáltal nem tekintette az udvartartást közös ügynek, mert költségeit, a melyek rendes állami bevételekből fedeztetnek, nem jelentette ki közös költségeeknek. Sőt ellenkezőleg a törvény 7. §-a szerint az uralkodó személyének közössége nem teszi szükségessé, hogy a fejedelem udvartartásának költségei közösen állapíttassanak meg. «Magyarország alkotmányos önállásával és a magyar király magas fejedelmi tekintélyével sokkal inkább megegyezik, hogy a magyar országgyűlés, a felelős magyar miniszterium előterjesztésére, külön szavazza meg a magyar király udvartartása költségeit. Az udvartartás költségeinek megszavazása és kiszolgáltatása tehát közös ügynek nem tekintetik.»

Tehát ebben a törvényben is kifejezésre jut, hogy a magyar királyt külön magyar udvartartás illeti meg s hogy az udvartartás nem közös ügy.

A magyar udvar mindazonáltal 1867-ben nem választatott el a császári udvartól, hanem csak az történt, hogy a császári udvart császári és királyi udvarnak nevezték el s ezen belől a magyar államiság kidomborításának némi tért adtak.

Az 1893. évi november 20-án kelt királyi rendelet ugyanis az iránt intézkedett, hogy az udvar körében előforduló amaz ünnepélyes alkalmakkor, a melyeknél a király mint magyar király szerepel és magyar közjogi cselekmények végeztetnek, az udvari főbb szolgálat teljesítésével kizárólag magyar zászlósorak bizatnak meg. Így 1. a koronázásnál és az ahhoz fűződő ünnepélyeknél; 2. az országgyűlés megnyitásánál és berekesztésénél és a magyar delegatio fogadásánál; 3. ama különleges nemzeti ünnepélyeknél, a melyek akár jubiláris, akár más ünnepélyes alkalmakkor merülnek fel, a mennyiben azoknál az udvar főhivatalainak főnökei szereplésre hivatva volnának; végül 4. «a magyar korona országaihoz tartozó oly egyházi és világi méltóságoknak» vagy állami tisztviselőknek eskü- vagy fogadalomtételénél, kik az esküt vagy fogadalmat a király előtt teszik le, az udvartartás főhivatalainak eddig szerepelt

főnökei helyett, a király által jóváhagyandó szertartási szabályok szerint kizárólag magyar zászlósúruk működnek közre.

Ehhez járult újabban Magyarország részére az «udvarnagy Magyarországon» címet viselő hivatal szervezése és betöltése, de ez az udvarnagy nem udvarnagyi, hanem inkább udvarmesteri teendőket végez és címe sem azt fejezi ki, hogy ő a magyar király udvarnagya.

Magyarország 1867 óta az udvartartási költségeket Ausztriával egyenlő összegben szokta megállapítani. E költségek a rendes állami költségvetésben szavaztatnak meg s jelenleg 1904 óta 11.300,000 koronában állapítatnak meg.* A civillistán kívül az udvartartás szükségleteinek fedezésére szolgál még a budai királyi várpalota és a gödöllői kastély és park, továbbá a gödöllői koronauradalomban a vadászat.

A királyi udvarnál megkülönböztetünk belső és külső udvart. A belső udvarhoz a királyi család tagjai és a királyi család tagjainak állandó környezete, valamint az udvari teendők végzésére szolgáló udvari hivatalok és őrségek tartoznak. A külső udvarhoz azok tartoznak, kik címek és méltóságuk alapján, mint előkelőségek, az udvarhoz számíttatnak, mint a valóságos belső titkos tanácsosok, a kamarások, asztalnokok, pálczás urak, apródok s a meghatározott lovagrendek tisztviselői, bizonyos rendjelek tulajdonosai, a csillagkeresztes hölgyek, palotahölgyek, udvarhölgyek stb.

A belső udvar körén belül szervezett udvari hivatalok nem csupán a király és a királyi család magánügyeit intézik s az udvari szertartásokat vezetik, hanem a belső udvarhoz tartozók felett közhatósági funkciót is végeznek.¹

* Az 1868. évi L. t.-cz., mely az 1869. évi állami költségvetésről szól, a civillistát 3.250,000 forintban állapította meg. Az 1870. évi V. t.-cz. az első, mely a civillistát 10 évi időszakra állapította meg és pedig 3.650,000 forintban. Az 1873. évi III. t.-cz. ezt a hátralevő időre 4.650,000 fortra emelte fel, mely összeget az 1879. évi XLIII. és az 1889. évi XXXIX. t.-cz. is 1899. decz. 31-éig érvényben tartott. Az 1899. év óta az összeg újra megállapítva nem volt, hanem ugyanennyi, azaz 9.300,000 korona, az állami költségvetésbe minden évben felvétel.

¹ A legfőbb udvari hivatalok a főudvarmesteri, főkamarási, főudvarnagyi és főlovászmesteri hivatalok, melyeknek főnökei a legelső udvari méltóságok. Ezeken kívül még számos egyéb udvari hivatalok vannak. Mint közbizton-

A királyi udvar, jelenlegi idegen szervezete mellett a magyar alkotmánynyal nincs szoros kapcsolatban, hanem idegen intézmény természetével bír. Mindazonáltal a belső udvar szokásjogi alapon a köztörvények alól kivett különös intézménynyé fejlődött s ezt a kivételes állását egyes törvényeink is elismerik. Így a fővárosról szóló 1872. évi XXXVI. és a községekről szóló 1886. évi XXII. t.-cz., továbbá az államrendőrségről szóló 1881. évi XXI. t.-cz. a községi, illetőleg a rendőri hatóság alól kiveti a király és udvara állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyéül szolgáló épületeket, a mi azt teszi, hogy az ezekben az épületekben tartózkodó udvari személyzet, mintegy az exterritorialitás jogát élvezzi, azaz nem a községeknek és a budapesti államrendőrségnek, hanem a királyi udvar erre hivatott és szervezett hivatalának rendőri hatósága alatt áll.

Sőt a királyi család tagjai biráskodás szempontjából is kiváltságos helyzetben vannak, de mivel az 1909. évi XVI. t.-cz. a magyar kir. főudvarnagyi bíróságot szervezte és a magyar birói szervezetbe beillesztette,* ezt a kiváltságot az exterritorialitás jogához hasonló exentióval összetéveszteni nem lehet.

III. A királyi udvar székhelye a legrégibb időkben többször változott, egyes királyok Esztergomban, mások Székesfehérvárott tarták székhelyüket, a vegyesházbeli királyok korában pedig Buda és Visegrád váltak az udvar székhelyévé. A midőn idegen országok

sági udvari őrségek, említendők a m. kir. testőrség, melynek kapitánya az ország zászlósura és az arcier-gárda, továbbá a magyar és osztrák darabontestőrség és a lovas- és gyalogtestőrszázad.

Megemlítendő még, hogy a közös külügyminiszter is végez bizonyos udvari functiókat, a melyekre való tekintettel 1867 óta is viselte a császári ház minisztere címét, 1895 október havában pedig a cs. és kir. ház minisztere címmel ruháztatott fel. A közös külügyminiszternek ez a címe azonban nem a magyar alkotmányban gyökerezik, sőt azzal ellentétben áll, hogy a királyi család magánügyeit felelős miniszter végezze; azoknak az ügyeknek intézésénél pedig, a melyek közjogi vonatkozásuak, egyedül és kizárólag csak a magyar miniszterelnök közreműködése vehető igénybe Magyarország részéről.

* A m. kir. főudvarnagyi bíróság elnökét a miniszterelnök ellenjegyzése mellett a király nevezi ki. Az elnök a főudvarnagyi hivatal létszámába tartozik és birói hivatal viselésére képes magyar állampolgárnak kell lennie. A főudvarnagyi bíróság ülnökeit a miniszterelnök ellenjegyzése mellett a

fejedelmi váltak az ország királyaivá, szokásba jött az ország részéről annak a kikötése, hogy a király az országban fog lakni.¹ A mohácsi vész után azonban már ez a kikötés nem fordult elő, királyaink azóta Bécsben és Prágában tartották székhelyüket s az ország számos törvényben² sikertelenül fejezte ki óhaját, hogy a király az országban lakjék.

Az 1848. évi törvények sem foglaltak magukban rendelkezést az iránt, hogy a király hol székeljen, hanem e helyett az 1868. évi k. e. 18. t.-cz-nek megfelelően arra nézve rendelkezett a III. t. cz., hogy ha a király távol van az országból, helyette a végrehajtó hatalmat a nádor királyi helytartó gyakorolja. Ezt a rendelkezést az 1867. évi VII. t.-cz. megszüntette, de a királynak itteni székhelye iránt nem rendelkezett és így a királyi székhely iránt újabb törvénybeli rendelkezés nincsen.

Az 1892. évben azonban Budapest, mint a magyar királynak elvben székhelye, székvárosnak jelentetett ki és azóta székesfővárosnak nevezzük. De az a reménység, mely ehhez az eseményhez és a királyi palota újraépítéséhez fűződött, meg nem valósult ma sem. A mai állapot nem felel meg sem Magyarország nemzetközi jogállásának, sem a magyar király magas fejedelmi tekintélyének, sem a magyar szent korona souverainitásának, sem annak, hogy Magyarország az udvartartási költségeket épen oly összegben szavazza meg és fizeti, mint Ausztria a császárnak.

Király a törvényszéki bírák közül nevezi ki. A bíróság jegyzői és kezelő személyzete a főudvarnagyi hivatal személyzetének erre kirendelt tagjai. A bíróság hivatalos nyelve a magyar, a bíróság Ő Felsége a király nevében ítél s ítéletei ellen a budapesti kir. táblához és a kir. kuriához lehet felebbezni.

E bíróság hatósága kiterjed: a királyi ház tagjaira, azokra a személyekre, a kikre eddig külön legfelsőbb intézkedések a főudvarnagyi hivatal bírói hatóságát kiterjesztették, végre, a kik a nemzetközi jog értelmében területenkivüliséget élveznek, ha magukat a főudvarnagyi bíráskodásnak alávetik.

¹ Így Albertnél kikötötte az ország, hogy abban az esetben is, ha német királylyá választatnék, ezt a méltóságát csak az ország megegyezésével fogja elfogadni és az országban fog lakni és az, hogy a király itt lakjék, a II. Ulászló választási conditióiban is előfordul.

² 1536: 57., 1546: 18., 1548: 22., 1550: 4., 1608: k. e. 18. t.-cz., mely a király távolléte esetére a nádor kir. helytartói hatáskörének teljes életbelépését kívánja. 1723: 8., 1741: 7., 1751: 1., 1791: 9., 1792: 5.

IV. A királyi trón fenségének kifejezésére szolgálnak még a királyi pecsétek.

Régebben öt királyi pecsét volt használatban, ú. m.: három nagyobb pecsét, t. i. az aranybulla, a kettős pecsét és a titkos pecsét és két kisebb, t. i. a bírói és a gyűrűs pecsét.

Az aranybulla már a mohácsi vész után nem használtatott többé. A kettős pecsét, mely a primásnál volt, a mióta a primás megszűnt az ország kancellárjának teendőit végezni, csak igen ritkán használtatott és így csak egy nagyobb pecsét maradt állandó használatban, t. i. a titkos pecsét.

Az 1874. évi februárius 9-én kelt legfelsőbb elhatározás új pecsétet állapított meg, t. i. az állampecsétet, a melynek egy példánya a felség személye körüli miniszternél őriztetik és mint függő pecsét a privilegiumokra alkalmaztatik, egyik a belügyminiszteriumban őriztetik és a törvények eredeti példányaira, egyik a honvédelmi miniszternél őriztetik és honvédeztársi kinevezésekre alkalmaztatik. Ezen a pecséten az ország középczimere látható, az ország szent koronájával, a címpeizs közepén pedig az egyesített habsburg-lotharingi címerrel, a címerpeizsot angyalok tartják, a címer körül ez a körirat van: «Első Ferencz József ausztriai császár, Csehország királya stb. és Magyarország apostoli királya.»

Ezt az állampecsétet, mely a régi titkos pecsét helyére lépett, a király csak oly okiratoknál használja, a melyeket csakis magyar királyi minőségben ad ki.

53. §. Trónbetöltés.*

Az *Árpád-házbeli királyok* korában a trón az Árpád fimaradékaikhoz van kötve, de az Árpád nemzetségén belől sem meghatározott öröklési rend nem fejlődik ki, sem forma szerinti választás. Ez a bizonytalanság sok belső viszály forrása és Imrétől V. Istvánig az ifjabb királyság intézményét eredményezi.

* E kérdésre nézve lásd: Cziráky: *Disquisitio historica de modo consequendi summum imperium in Regno Hungariæ*. Salamon Ferencz: *A királyi szék betöltése*. Dr. Gustav Turba: *Geschichte des Thronfolgerechtes in allen habsburgischen Ländern*. Dr. Franz Hauke: *Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts*. Ferdinandy Gejza: *A királyi méltóság és hatalom*, Timon: *Magyar alkotm. és jogtört.* Király János: *Magy. alkotm. és jogtört.*

A *vegyes házbeli királyok* korában kifejlődnek a királyválasztás formái, a mennyiben a királyt az országgyűlésre egybesereglett összes nemesség választja és a választás föltételeinek elfogadása után kölcsönös eskütétel mellett koronázza. A nemzet annyiban hódol az öröklés elvének, hogy az Árpád-ház nőági ivadékai közt keresi királyait s a király megválasztásával királyi házat is választ, azaz a király leszármazóit elsőbbségben részesíti; de a mikor a királyok patrimoniális felfogása elidegeníti az idegen dinasztiaiktól a nemzetet, I. Ulászló, majd Mátyás megválasztásával a teljesen szabad választás elvét emeli érvényre.

A *mohácsi vész után* a nemzet ragaszkodik a szabad királyválasztás elvéhez és nemcsak a János, hanem a Ferdinand pártja is ennek alapján áll. De a míg János föltétlenül elismerte a választás jogát: Ferdinand, mihelyt trónját megszilárdultnak hitte, az 1491. évi pozsonyi békére hivatkozva, e jogot kétségbe vonta és a magyar trónt örökösödési jogon szerzettnek tartotta. Ámbár a nemzet az 1547. évi 5. t.-cikkben elismerte, hogy az ország karai és rendei nemesek neki, hanem minden időre az ő főörökösének is uralma és hatalma alá adták magukat; a rendek a futódok közül való szabad választás elvéhez ragaszkodtak és ezt az elvet 1608-ban, II. Mátyással el is ismertették.*

A trónbetöltés módja tehát ebben a korban is az örökösödésbe oltott választás és pedig I. Ferdinand futódai közül a nemesség az országgyűlésen választ.

A nemzet ugyan mindig azt választotta, a ki az elsőszülöttség rendje szerint következett és a politikai viszonyok következtében a királyválasztási jog már csak pusztá formalitás volt; mindazonáltal a nemzet nagy súlyt helyezett a királyválasztási jog fenntartására és azt II. Mátyás óta a törvényben is határozottan kidomborította: mert abban a korban hazánkban a szabad királyválasztás jogát egyértelműnek tekintették a királyi hatalom átruházott és közhatalmi természetével s korlátolt voltával, az örökösödés elvének elismerése pedig a patrimoniális felfogás érvényesülésének és a királyi hatalom korlátlanra való átalakításának s ezzel az ország államisége megsemmisülésének a veszélyét rejtette magában.

* «Unanimi consensu electum fuisse.» II. Mátyás 1609-ben kelt levele Kovachich Suppl. III. 363. l.

Az öröklés kimondása 1687-ben. Az 1687. évi országgyűlésen alkotott 2. t.-cikk I. Lipót király nagy érdemeire hivatkozva, a nemzet hálaérzetének örök bizonyságaképen kimondotta: hogy ezután az ország rendei «soha senki mást nem fognak királyokul tekinteni és ilyené koronázni, csak Ő Felsége főörökösei közül az elsőszülöttet (*propriis ex Lumbis suis descendentium Masculorum Hæredum Primogenitum*), annyival is inkább, mert ezt rendeli az 1547. évi 5. t.-cz. és más e tárgyban alkotott törvény is; * ennél fogva valahányszor előáll a királyfelavatás szüksége, mindig Ő Felsége fiutódait fogják királylyá koronázni a felavatási hitlevél pontjának elfogadása, királyi megerősítés által való biztosítása és annak az eskünek letevése után, a melyet le szoktak tenni Ő Felsége elődei is.»

Az ugyanez évi 3. t.-cz. pedig az elsőszülöttség rendje szerint való trónöröklést kiterjesztette II. Károly spanyol királyra és ennek fiutódaira.

Ezzel a törvénnyel a szabad királyválasztás gyakorlása mindaddig fölfüggesztetett, a míg a királyi családnak ebben és a 3. t.-cikkben megállapított ágai ki nem halnak. De mivel az akkori fölfogás a választás elvének feladásában az ország szabadságának a sirját látta, — annál is inkább, mert az örökösödés elvének elismerését a királyság is oda magyarázta, hogy ez a patrimoniális elvnek törvényben való elismerése, — e törvényeknek meghozatala oly forradalom kitörését vonta maga után, mely első örökös királyunkat, az 1687-ben megkoronázott Józsefet megakadályozta abban, hogy az országon tényleg is uralkodhassék és a fölkelt nemzet, csekély töredéktől eltekintve, csak az 1711-ben kötött szatmári béke után nyugodott meg abban, hogy az 1687. évi 2. és 3. t.-cikknek valósággal érvénybe lépjenek, miután idegen seregek segélyével a királpártiak levertek a II. Rákóczi Ferencz nevéhez fűződő országos fölkelést és a fölkelők a majtényi sikon kedvező békefeltételek mellett letették a fegyvert, a melyet az arany bulla 31. cikkébe foglalt s az 1687. évi 4. t.-cikkkel eltörölt ellenállási záradékra, mint elidegeníthetlen nemzeti jogra hivatkozva, fogtak a megkoronázott király ellen.

* Ez ugyan nem felel meg a valóságnak, mert ez a törvény az elsőszülöttségről nem szól.

54. §. A nőági öröklés kimondása.

III. Károly volt az ausztriai ház fiágának utolsó férfisarja. Trónrajutása után tehát a nemzet közel volt ahhoz, hogy halála esetén ismét királyt és dinasztíát választhasson magának. Hiszen II. Károly spanyol király fiága már hamarabb kihalt.

III. Károly, mint az ausztriai ház feje és az ausztriai örökös országoknak örökös uralkodója, 1713. évi április 19-én 24 belső titkos tanácsosa jelenlétében, kik közt három magyar is volt, családi rendelkezést tett az ausztriai házban fennálló elsőszülöttségi örökösödési rendnek a nőágakra való kiterjesztése iránt, mely szerint, ha neki fimaradéakai nem volnának: első sorban az ő leányaira, ezek ivadékaiknak kihalása esetében másodszorban bátyjának, Józsefnek leányaira, harmadszorban Lipót leányaira, illetőleg fiú- és leányörökösöikre, végre az ausztriai ház többi örökösöire szálljon a trón az összes Habsburg-birtokokon. Ezt nevezték osztrák pragmatica sanctiónak, mely a családi szabályok kiegészítő része.

És ámbár e szabályozás azzal a szándékkal történt, hogy az a magyar trónra is hatályos legyen, maga III. Károly is elismerte, hogy ennek Magyarországra és részeire jogi érvénye nincsen; mert az 1715. évi 3. t.-czikkben a fiág kihalása esetére elismerte az ország szabad királyválasztási jogát. Nem szűnt meg azonban azon fáradozni, hogy a nőági elsőszülöttségi trónöröklési rendet, a melyet Horvátország rendei már 1712-ben elfogadni kívántak, Magyarországon is elfogadtassa s a mikor erre a közvéleményt eléggé előkészítve látta, 1722-ben országgyűlést hívott össze az ausztriai trónöröklési rend elfogadtatása céljából.

Az országgyűlés azonban megelőzte a királyt, megragadta a kezdeményezést, a Habsburgok fiágának kihalása esetére *Magyarország királyi székére és koronájára az ausztriai ház nőági utódait és pedig első sorban a Károly, másodszorban a József, harmadszorban a Lipót leányait s a tőlök leszármazó fiú- és leányági utódokat kikiáltotta*, közöttük az 1687-ben meghatározott föltételek (koronázás, hitlevél kiadása s arra koronázáskor az eskü letétele) mellett, az ausztriai trónöröklési rend szerint, de *önállóan, az elsőszülöttség rendjét megállapította*: «úgy, hogy az a nő, vagy annak fiörököse, ki a fenséges ausztriai ház mondott országainak és tartományainak, a fenséges ausztriai házban bevett s említett

elsőszülöttség rendje szerint örököse; ugyanazon trónöröklési rend szerint ebben és a jövőben esetekben örökösödési joggal Magyarország s a hozzácsatolt, szintén eloszthatatlanoknak értendő részek, országok és tartományok csalhatatlan királyául tartassék és koronáztassék.»

Az erről szóló 1723. évi 1. és 2. t.-cikket, az ország jogait biztosító 3. t.-cikkkel együtt magyar *pragmatica sanctio*nak szokták nevezni.

55. §. A *pragmatica sanctio* tartalma.

A magyar *pragmatica sanctio*nak nevezett 1723. évi trónöröklési törvények (1. és 2. t.-cz.) nem csupán a trónöröklés rendjét állapítják meg, hanem kimondják: hogy *Magyarország és részei együtt birassanak az ausztriai háznak feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul kölcsönösen együtt birtoklandó örökös országaival.**

Továbbá meghatározzák azokat a föltételeket, a melyeket az örökösök teljesíteni tartoznak, hogy a magyar trónban, az ausztriai házban már megállapított elsőszülöttségi rend szerint örökösödhessenek és Magyarország csalhatatlan királyává koronáztassanak, kikötvén: az ország alkotmányának fenntartását, a koronázás előtt a hitlevél kiadását és koronázás alkalmával az alkotmányt-biztosító eskü letételét és a szabad királyválasztás fönttartását.**

Végre az ausztriai ház nőági örököseire kötelezővé teszi a törvényben meghatározott nőági trónöröklési rendnek elfogadását és megtartását.***

* «... in aliis quoque suis regnis, et provinciis hæreditariis, in et extra Germaniam sitis primogenituræ ordinem, iure et ordine præmisso, indivisibiliter, ac inseparabiliter, invicem, et insimul, ac una cum regno Hungariæ... hæreditarie possidendis», — mondja a 2. t.-cz. 7. §-a. E szavak helyes értelme, mint Polner kimutatta (Magyarország és Ausztria közjogi viszonya 103—105. l.), nem az összes országok feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttbirtoklása, hanem ez: a Németországon belül és kívül fekvő, feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul kölcsönösen együttbirtoklandó örökös országok Magyarországgal és részeivel együtt birandók.

** «eandem successionem femineam... (extensis ad eam nunc pro tunc articulis 2. et 3. anni 1687. et pariter 2. et 3. anni 1715.), iuxta ordinem supradictam stabiliunt» (SS. et OO.) — mondja a 2. t.-cz. 9. §-a.

*** «Per præattactum femineum sexum domus eiusdem, prævio modo declaratos hæredes; et successores utriusque sexus archiduces Austriæ:

Az ausztriai trónöröklési rendet pedig e törvények nem pusztán recipiálják, hanem az ausztriai házban már megállapított trónöröklési szabályokkal azonos trónöröklési rendet *önállóan is szabályozzák*. E szabályok, a melyek a törvényekben foglaltatnak, a következők:

1. A trónöröklésre a fiág kihalása esetében első sorban a III. Károly, másodsorban az I. József, harmadsorban az I. Lipót leszármazói, azaz leányai és ezeknek törvényes római katolikus utódai, mindkét nembeli ausztriai főherczeknek vannak jogosítva az elsőszülöttség rendje szerint. A míg tehát a Károly elsőszülött leányától leszármazó, római katolikus vallású törvényes utódok vannak, addig a József és Lipót leányágaira a sor nem kerülhet.*

2. A trónöröklési rend *vegyes ági örökösödés*, a fiág előjogával. Azaz az egy törzsanyától leszármazó mindkét nembeli örökösök közül a *férfiak mind megelőzik a nőket* és nőre csak akkor szállhat a magyar korona, ha a főágon (jelenleg a Mária Teréziától származó főágon) belül fiörökös már nincsen.**

acceptandam, ratihabendam . . . observandam determinant» (SS. et OO.) — mondja a 2. t.-cz. 10. §-a, — «una cum præmissis . . . confirmatis diplomaticis, aliisque prædeclaratis Statuum et Ordinum regni . . . libertatibus, et prærogativis, ad tenorem præcimatorum articulorum, futuris semper temporibus, occasione coronationis observandam determinant.»

* «In defectu sexus masculini . . . ius hæreditarium succedendi in Hungariæ regnum et coronam . . . etiam in sexum augustæ domus suæ Austriacæ femineum, primo loco quidem ab . . . cæsareo et regio majestate; dein in huius defectu a divo olim Josepho; his quoque deficientibus; ex lumbis divo olim Leopoldi, imperatorum, et regum Hungariæ descendentes, eorundemque legitimos romano-catholicos successores, utriusque sexus Austriæ archiduces, iuxta stabilitum . . . primogenituræ ordinem, . . . regendam et gubernandam transferunt» (S. S. et O. O.) — mondja a 2. t.-cz. 5–7. §-a. A Corpus juris szövege hibásan tartalmazza az írásjeleket, a mint ezt Polner Jászival szemben az eredeti szöveg alapján kimutatta. (A pragm. sanctio és a házi törvények. Magy. Jogászegyl. Ért. XXV. köt. 3. füz. 21. l.)

** Habitaque in graduum equalitate eiusdem lineæ, prærogativa masculinorum ratione . . . ita ut illa, vel masculus eiusdem hæres, qui, vel que, præmissorum augustæ domus Austriacæ regnorum et provinciarum hæres . . . existet, eodem successionis . . . hæreditario iure, etiam pro infallibili rege Hungariæ . . . habeatur et coronetur», — mondja az 1723. évi 1. t. cz.-4. §-a, Polner szerint idézve (l. Polner i. m. 35. l.). Polner itt a «linea» kifejezésnek nem a főág, hanem csak az egy atyától származó ág értelmét adja, nézetem szerint tévesen (l. Ferdinandy: A pragm. sanct. és a házi törv. 18. és 19. l.).

3. Ág alatt kell érteni az egy törzsből leszármazókat. Az első ág tehát az utolsó trónbirtokostól, a második az ő közvetlen felmenőjétől, a harmadik a nagyszülőjétől leszármazók összessége. Az ági öröklés elve a német hűbérjogból következik¹ s mivel ez a magyar hitbizományi öröklésnél is érvényesült, feleslegesnek látták külön meghatározni.² Ezzel szorosan összefügg a representatio elve is, mely szerint bármily távoli lemenő mindig felmenőjét képviseli és így az unoka megelőzi a testvért, vagy az utolsó trónbirtokos bármely fiági leszármazója megelőzi a trónról lemondott idősebb testvértől a lemondás után született leszármazókat.

4. Az egy főágon belül a férfiak előjoga következtében tehát az öröklés rendje nem cognatusi, hanem agnatusi, és a nők öröklése csak kiegészítőképen érvényesül,³ ha tudniillik a fiág kihal, mely esetben az utolsó trónbirtokoshoz ágba és ízben legközelebb álló leány és ennek fiágon következő leszármazói következnek, szintén az elsőszülöttség rendjében (l. az előző lapon ** alatti jegyzetben foglalt szöveget). Ezért nevezik e trónöröklési rendet vegyes ági öröklésnek.

5. A törvény meghatározza ugyan, hogy csak római katolikus törvényes utódok örökösödhetnek, tehát törvényesítettek nem lehetnek a magyar trón örökösei, valamint azt is, hogy ezeknek ausztriai főherczegeknek kell lenni; de nem határozza meg azt, hogy ki tekintetik ausztriai főherczegnek. A családi szabályok szerint pedig csak az tekintetik ausztriai főherczegnek, a ki a trónöröklésre jogosított leányoktól egyenrangú és az uralkodó által jóváhagyott házasságból származik.* Egyenrangú (ebenbürtig) házasság pedig az, mely a tetteleg uralkodó európai fejedelmek családtagjaival, vagy azoknak

¹ Polner Ö.: A pragm. sanct. és a házi törv. 26. és 27. l.

² Ferdinandy: A pragm. sanct. és a házi törv. 18. l.

³ Polner i. m. 26. lapján ezt a német hűbérjog szabályának ismeri el.

* Széll Kálmán miniszterelnök a családi szabályok ide vonatkozó részét a képviselőházban az 1900. évi XXIV. t.-cz. tárgyalása alkalmával fölolvasta:

«A legfelsőbb uralkodóház áll: a császárból, mint annak fejéből; ennek neijéből, az uralkodó elődjének életben lévő özvegyeiből, a főherczeg urakból, és a főherczeg asszonyokból, a kik egyenrangú és a mindenkori legmagasabb családfő által jóváhagyott házasságból férfiágon származnak. A mindenkori családfő beleegyezése nélkül császári házunk egy herczegének és herczegnő-

a mediatisált családoknak tagjaival kötöttett, a melyeknek az 1815. évi bécsi kongresszus záróokmánya a Reichsunmittelbarkeit kiváltságát fenntartotta.

Az 1723. évi törvények ezeket a szabályokat sem föl nem sorolják, sem nem hivatkoznak rájuk. Minthogy pedig a magyar *«trónöröklésnek az 1723. évi I. és II. t.-cz.-ben foglalt szabályozása úgy keletkezése, mint feltételeire és tartalmára teljesen önálló és minden a trónöröklés körébe tartozó kérdések annak rendeletei szerint illelendőek meg»* (1900:XXIV. t.-cz.): a családi szabályok a magyar trónöröklés kérdésénél jogforrásként nem szolgálhatnak. Ha tehát kétség merül fel az iránt, hogy ki tekinthető ausztriai főhercegnek, ebben a kérdésben a magyar törvényhozás határoz, azaz új törvénnyel hitelesen magyarázza az 1723. évi 1. és 2. t.-cikket, a personalis unio fenntartását tartva szem előtt.

Így történt ez *1900-ban is a XXIV. t.-cz.-kel*, a midőn Ferencz Ferdinánd főherceg a Chottek Zsófia grófnővel kötött morganatikus házassága alkalmával az e házasságból származó utódainak a trónöröklésre vonatkozó igényéről lemondott s erről ünnepléses nyilatkozatot állítván ki, az törvénybe iktattatott. A beczikelyező törvény ezt a nyilatkozatot az 1723. évi trónöröklési törvényekkel megegyezőnek találta s ezzel kimondotta, hogy *a morganatikus házasságból származó utódok nem ausztriai főhercegek, tehát a magyar koronára öröklési joguk nincsen.*¹

Az ausztriai főhercegnők, ha férjhez-mennek, a családi szabályok értelmében ünneplésesen lemondanak trónöröklési igényeikről az őket nemre, ágra és korra megelőzők javára. Ez arra szol-

jének sem szabad házasságra lépni. . . . Az ily jóváhagyás nélkül kötött házassági szerződés semmisnek tekintendő és az összeesketettnek és gyermekeinek nem szolgáltat alapot sem az örökösödésre, sem az évdíjra, özvegyi részre, kiházastásra vagy házunk tagjainak állására, címére és czimerére irányuló igényekre. . . . A balkézre kötött úgynevezett morganatikus házasságok császári házunkban szintén csak a mindenkori családfő beleegyezésével köthetők érvényesen. (K. H. napló XXX. 202. l.)

¹ E kérdésre nézve lásd az 1900. évi XXIV. t.-cz. képviselőházi vitáját, különösen Széll Kálmán min. eln., Szilágyi Dezső, Rakovszky István és Polónyi Géza beszédeit; továbbá a pragm. sanctióról szóló jogászegyesületi vitát, jelesen: Jászai Viktor: A pragm. sanctió és a házi törvények; Polner Ödön, Ferdinandy Gejza és Schiller Bódog hasonló című válaszait (Jogászegyl. Érték. XXV. k. 1. füz. és 3. füzet és XXVI. köt. 5. füz.).

gál, hogy a Mária Terézia ágában a férfiak előjoga biztosíttassék. Ennek az ünnepélyes lemondásnak (renunciatio) a magyar trónöröklési jog szempontjából fontossága nincsen, mert nálunk a férfiak előjogát maga a törvény állapítja meg.

56. §. A *pragmatica sanctio* jogi természete és a királyválasztás elve.

Az előadottak szerint tehát a magyar trónöröklési rend azonos az ausztriaival, de csak az I. Lipóttól leszármazók körén belül, mert a míg azon túl Ausztriában a többi Habsburg-örökösök következnek, addig Magyarországon a szabad királyválasztás joga éled fel a három király nőágának kihalása esetére. És így már a trónöröklési rend terjedelme tekintetében is van lényeges eltérés.¹

Még nagyobb azonban az eltérés a két trónöröklési jog jogi természete között. E különbségek a következők:

1. Az ausztriai trónöröklési jog patrimonialis alapon létrejött családi szerződéseken és ezekre alapított családi rendelkezésen alapszik, a melyet 1713-ban hoztak nyilvánosságra s a melyet az egyes örökös országok az elfogadás alkalmával törvényeikkel csak garantáltak, de nem szabályoztak.² A magyar trónöröklési jog ellenben király- és dinasztia-választási cselekménynyel kapcsolatos *önálló törvényhozási aktuson alapszik*, melynek megtartására az ausztriai ház nőági ivadékai kötelezve vannak s a melyet családi rendelkezésekkel nem módosíthatnak.

2. Az ausztriai trónöröklési jog feltétlen, azaz az örökösöket és az uralkodóházat az örökös országok alkotmányának megtartására nem kötelezi. A magyar trónöröklési jog azonban feltételeket szab a királyi háznak és minden egyes örökösnek, mert a nőági elsőszülöttségi trónöröklési rend megállapítása és így maga az örökösödés is azzal a feltétellel fogadtatott el, hogy a trónra következő megkoronáztassék s koronázás előtt az 1715. évi 2. t.-cz.-be iktatott hitlevélnek megfelelő hitlevelet adjon ki, arra koronázása-

¹ V. ö. Deák F.: Adalék a magy. közjoghoz 60—61. l. és Turba helyt nem álló észrevételei: Die Pragm. Sanct. 123—130. l.

² Turba: Die Pragm. Sanct. mit besonderer Rücksicht auf die Länder der Stephanskrona.

kor az esküt tegye le s az ország jogait, szabadságát, törvényeit, szokásait, szóval alkotmányát tartsa meg s erre utódait is kötelezze.

Ez az, a mi az 1723. évi trónöröklési törvényeknek a kétoldalú szerződés jellegét adja s ezért nevezi az 1867. évi XII. t.-cz. a *pragmatica sanctiót*, t. i. az 1723. évi 1. 2. és 3. törvény-czikket a királyi ház és Magyarország közt létrejött ünnepélyes alapszerződésnek, noha a szerződési forma e törvényekben teljesen hiányzik és a külső megjelenés a jogokat és köteleességeket megállapító törvény, a miért is több közjogi írónk e törvényeknek szerződési jellegét tagadja, vagy ha ezt elismeri is, Magyarország és Ausztria között létrejött nemzetközi szerződésnek mondja.¹

Ez utóbbi felfogással szemben azonban mi annak a felfogásnak adunk igazat, mely e törvényeket a nemzet és 1723-ban választott új királyi háza közt kötött szerződésnek, tehát belső államszerződésnek minősíti² (mint a hogy ezt maga az 1867. évi XII. t.-cz. is teszi) és pedig a következő okokból:

1. A magyar nemzet és az ausztriai ház nőága közt nem volt meg az a kapcsolat a szent koronában, mely 1687-ben már megvolt a nemzet és a fiág között. A nőágra nézve tehát mindaddig nem is lehetett a trónöröklés rendjét szabályozni, a míg a nőág a nemzettel a szent koronában kapcsolatba nem jut. Idegen dinasztia és a nemzet közt azonban ez a kapcsolat a választási feltételek megállapításával és az új dinasztia részéről történt elfogadásával jön létre, a mi más alkalommal mindig a dinasztia első tagjának hitlevele kiadásakor szokott történni és megkoronázásakor válik befejezetté. Ezuttal azonban más volt a helyzet, mert az új dinasztia feje nem annak első tagja volt, hanem a már megkoronázott III. Károly, a ki már adott ki hitlevelet, a melynek megtartására nőági utódait kötelezhette; koronázás pedig 1723-ban nem volt, nem is lehetett, mert a nőágak csak arra az esetre választattak

¹ Így Polner: Magyarorsz. és Ausztr. közj. viszonya 11. l.; Kmety: Magyar közjog 193—195. l.; Nagy Ernő: Magyar közjog 213. l.; Concha Győző: Politika 638—646. l.

² E felfogásra lásd: Ferdinandy: Magyarorsz. közjoga 361—367. l.; Az államalk. szerz. és Az államalk. szerződések jogi természete (Athenaeum 1901. évf. és 1903. évf.). Horváth János: A *pragm. sanctio* lényege és helyzete a magy. közjogban (Jogászegyl. Ért. XVI. k. 4. füz.).

meg a magyar trónra, ha a régi dinasztiának, az ausztriai ház fiágának a kihalása csakugyan be is következne. A koronázás hiánya és az új dinasztia-választás feltételeessége tehát az oka annak, hogy a nemzet és új királyi háza között, kölcsönös kikötések mellett, szerződés útján a szent koronában végbemenő egysülés a trónöröklési rendet meghatározó törvényhozási aktustól elkülönítve nincsen, hanem összefolyva jelentkezik s alakilag a törvényhozás momentuma lép homloktérbe. De a törvény tartalma szerződés, mert a mikor jogokat ad a nőági utódoknak, ugyanakkor jogokat is köt ki a nemzet számára és köteleességeket állapít meg a nőági utódokra nézve, mint a trónöröklés feltételeit.

2. Az 1867. évi XII. t.-cz., tehát élő törvény, e törvényt ily szerződésnek nevezi és a közfelfogás is annak tekintí. Már pedig a tudománynak nem az a feladata, hogy a törvényben kifejezésre jutó közfelfogást megdöntse, hanem az, hogy a közfelfogásnak megfelelő és törvényben is kifejezett tant tudományosan megconstruálja.

3. A feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttes birtoklás elvének kimondása is épen úgy, mint a kölcsönös védelem elve, szerződési momentum, mert a magyar királyokra nem mint ilyenekre, hanem mint más országok fejedelmére hárít köteleességeket. E külügyi tartalma a magyar trónöröklési törvényeknek azonban nem minősíthető nemzetközi szerződésnek Magyarország és az ausztriai császárság között, mert akkor még a mai ausztriai császárság ki sem alakult, továbbá mert a rendi korban nem államok mint jogi személyek, hanem fejedelmek egymás közt, vagy fejedelmek és rendek, vagy egyik és másik ország rendei kötöttek szerződéseket. És ha a kölcsönös védelmi viszony már a *pragmatica sanctionis*ban is benne van, ez a kölcsönös védelmi viszony nem arra kötelezte az országot, hogy Ausztriát, mint államot megvédje, hanem arra, hogy az ausztriai házból származó magyar királyt és királyi házat osztrák birtokain való uralmában megvédelmezze. Hiszen épen ezért volt szükséges 1867-ben Ausztriával is rendezni a kölcsönös védelmi viszonyt, mert időközben az ausztriai császárság mint a szó mai értelmében vett állam, kialakult és mert alkotmányos állammá vált, a melyet maga a fejedelem abszolút hatalommal többé nem képviselhet.

4. Politikai okok is szükségessé teszik, hogy a magyar trón-

öröklési törvények szerződési tartalma a dinasztíával s minden tagjával szemben kidomborítottassék, mert ez által jut kifejezésre az: hogy a nemzet saját jogán bírja alkotmányát, a melyet a királynak és a királyi ház minden tagjának akár Ausztria ellen is kötelessége megvédeni és így a nemzet királyával szemben nemcsak alávetett, hanem jogosított fél is; továbbá, hogy az ausztriai ház tagjai, mint magyar királyok, nem saját jogukon bírák hatalmukat, hanem a nemzettől rájuk ruházott jog alapján.

Magyarország tehát a trónöröklési rendnek törvényben történt szabályozása után sem adta fel a szabad királyválasztás jogát, hanem csupán gyakorlatát függesztette fel addig, a míg a meghatározott nőágak ivadékai élnek, a kiket nem személy szerint, hanem sorrend szerint az ország 1723-ban a magyar trón örököséivé már megválasztott. Ennélfogva Magyarország nem alakult át örökös monarchiává abban az értelemben, mint a melyben ez az ausztriai császárság, hanem megtartotta alkotmányának azokat az elveit és jellemző vonásait, melyek a királyválasztás elvével kapcsolatosak.¹

E szerint a magyar alkotmányban a király személyének változásakor a trónra következő személy nem lesz azonnal teljhatalmú királylyá, mivel csak a koronázással válik azzá, azaz csakis a szent koronával végbement koronázás vet véget az interregnumnak a szónak ebben az értelmében. Azt pedig mindenkor az országgyűlés határozza meg, hogy ki a trón törvény szerinti örököse és lehet-e az örököst királylyá koronázni, mivel a király nem saját jogán, hanem a nemzettől az alkotmányban reáruházott jogen bírja hatalmát.²

57. §. A koronázás intézménye.

Bár a magyar királyi trónt ma nem választás útján, hanem örökösödés útján töltik be, mindazonáltal csak azt tekintik Magyarországon törvényes királynak, a kit az országgyűlés a római katolikus egyház közreműködése mellett az ország szent koronájával szokásos módon az ország törvényes királyává megkoronázott s a kire ezzel a királyi hatalom teljességét visszavonhatatlanul ráruházta.

¹ Polner: Magy. és Auszt. közj. visz. 101. l.

² V. ö. Cziráky: *Disquisitio hist. de modo consequendi summum imperium* 190. l.

A királyválasztás korában a koronázásnak királylyá avató erején volt a súly, mert a kapcsolat a király és az ország között a koronázással vált felbonthatatlanná, a választás törvényességét a koronázás tette kétségtelenné s ez volt hivatva a király uralkodásának állandóságát és az alattvalók engedelmisségét biztosítani. A nemesek csak a megkoronázott királynak tették le a hűségi esküt és így 1687 előtt, a választás korában, a megválasztott királyok vetettek súlyt arra, hogy minél előbb megkoronáztassanak. Ezért nem volt törvényre szükség, mely a koronázás megejtését elrendelte volna.

Ma, az örökösödési rendnek törvényben történt meghatározása óta a tényleges hatalom az előd halála vagy lemondása befejezésének pillanatában kerül az örökös kezébe. Ebben az értelemben tehát nincsen interregnum, mint volt a választás korában az új király megválasztásáig. Az örökösödés kimondása óta tehát a koronázásnak alkotmánybiztosító jellege lép előtérbe. Ma tehát a nemzet vet súlyt a koronázás minél előbb való megejtésére, mert a nemzetre fontosabb az, hogy koronázáskor a király hitlevéllel és esküvel biztosítsa az alkotmányt, mint a koronázandóra az, hogy a trónöröklés legitimitását a koronázás tegye kétségtelenné. Ez az oka annak, hogy a trónöröklési rend megállapítása óta törvényben az örökös köteleességévé és a trónöröklés előfeltételévé tették a koronázást, koronázás előtt az alkotmánybiztosító hitlevél kiadását és koronázáskor arra az eskü letételét. (1687. 2. és 3., 1723. 1. és 2.)

A koronázásra azonban határidő megállapítva nem volt. II. József császár erre támaszkodva, magát meg nem koronáztatta és tényleges hatalmával élve tíz évig alkotmányellenesen uralkodott. Csak halála előtt, a nemzet ellenállása által indítatva, határozta el magát a koronázásra, de e szándékát már végre nem hajthatta. Ennélfogva Magyarországon nem is nevezik őt törvényes királynak s privilégiumai sem hagytak érvényben, csak ha későbbi koronás királyok által megerősítettek. A II. József önkényes uralkodásának okulva, II. Lipótnak trónralépése alkalmával az 1791. évi 3. t.-cz. kimondotta: hogy «a királyi felavatás és koronázás minden uralkodás változtatásával, a meghalt király elhunytától számítva hat hónapi időköz alatt törvényes ünnepélyességgel multhatatlanul eszközöltessék; épségben maradván *időközben* minden örökös királyi jogok, melyek az ország alkotmányszerinti közkormányzatára tartoznak és az örökös király iránti hűség kötelezettsége,» de a pri-

vilégiumok kiadása és a törvénszentesítési jog csak a koronás királyt illeti (1791:12).

Az örökös király tehát hat hónapig, ha egyébként nem sérti az alkotmányt, élhet a királyi czímmel és jogokkal (kivéve a törvénszentesítést és privilegiumadást), de jogi hatalma csonka s e miatt törvényes királynak (rex legitimus) nem neveztetik, csak a koronázás után, épen úgy, mint a választás korában a *választott király* kifejezés alatt sem értettek törvényes királyt, hanem olyat, a ki birja a tényleges királyi hatalmat e hatalom jogának teljessége és morális alapja nélkül.

Ha pedig az örökös király hat hónap után sincs megkoronázva, hatóságai alkotmányellenesekké válnak, a melyekkel szemben a törvényhatóságok és a polgárok az engedelmisséget megtagadni jogosítvák, még akkor is, ha rendeletei tartalmilag törvényesek.

Magyarországon tehát nem áll az az elv, a mi az angol alkotmányban, hogy «rex non moritur», azaz hogy a királyi hatalom folytonos és csak a király személyében áll be változás; sem az egykori franczia királyságnak az az elve: «le roi est mort, vive le roi», azaz hogy az örökös az előd halálának pillanatában az összes királyi jogokba lép; mert Magyarországon az államhatalom folytonosságát nem a királyi méltóság, hanem az ország szent koronája személyesíti.

És bár ma, az örökösödés korában nincsen interregnum abban az értelemben, hogy a trón nincsen betöltve; de a koronázás meg ejtéséig igen is van interregnum abban az értelemben, hogy az örökös király megkoronáztatásáig a szent korona kiváltságadományozó és törvénszentesítő hatalmát nem gyakorolhatja s ha a koronázás a törvényes hat hónapon túl is elmarad, a királyi hatalom elveszti minden alkotmányos jogalapját s a nemzet a passiv ellenállás gyakorlására jogosulttá válik.

Ily passiv ellenállással érlelte meg a nemzet I. Ferencz József ő felségében is azt az elhatározást, hogy 1849-től 1867-ig történt alkotmányellenes uralkodása után az alkotmányos uralkodás útjára lépjen és törvényesen megkoronáztassa magát.*

* A koronázás közjogi jelentőségét illetőleg van olyan nézet is, hogy nem a koronázás teszi a királyt törvényes királylyá, mert a király már az örö-

58. §. A koronázás törvényességének kellékei.

A koronázás intézménye és az ezzel összefüggő jogelvek szokásjogi alapon fejlődtek ki.

A koronázás három fő cselekményből áll, úgymint: a hitlevél kiadásából, a korona fejtételéből és az alkotmánybiztosító királyi eskü letételéből. Csak az a koronázás törvényes tehát, mely mind a három cselekményt magában foglalja és ha csak egy marad is el e cselekményekből, az olyan koronázás semmis és érvénytelen. De az elmaradt cselekmény, ha az ország akarata hozzájárul, utólag pótolható, mint a hogy ez V. László eskütételével történt 1453-ban.

Törvényesen csak azt lehet megkoronázni, a ki törvényes országgyűlésen választatott királylyá, ma pedig azt, a ki a trónra az 1723. évi törvények szerint következik. Ha tehát nem az örökös koronáztatnék meg, az ily koronázás törvénytelen és semmis volna.

Mivel a korona ereje és hatálya (*efficacia ac virtus coronæ*) a nemzet akaratában rejlik, csak az a koronázás érvényes és törvényes, mely országgyűlésen, a nemzet akaratából történt. E miatt a koronázás mindig országgyűlési elegyes ülésen (l. 85. §.) történik és a koronázás szertartásainak a leírása az országgyűlés mind a két táblájának a jegyzőkönyvébe foglaltatik. Minthogy pedig az

kösödés által törvényes király s a koronázás csak jogát teszi teljesebbé. (Cziráký: *Consp. Juris Publici* §. 92. et 93. Ezt a nézetet látszik vallani Nagy Ernő is közjogában, ha nem is elég határozottan. A másik fölfogás szerint pedig az örökös csak a koronázással lesz valóságos királylyá s a ki magát meg nem koronáztatja, csak tényleges uralkodó, de nem király. E nézetet vallja Korbuly Imre 1874-ben megjelent közjogában (I. köt. 421. l.), a ki szerint II. József a királyok számát nem szaporítja. Hasonló nézetet vall Timon Ákos: A szent korona és a koronázás közjogi jelentősége.

Récsi Emil a koronázást az uralkodás alkotmányyszerű viselésére, sőt a királyi hatalom teljes gyakorlata elnyerésére megkívánt követelménynek mondja, de a koronázás elmaradásának következménye elől kitér (Magyarorsz. közjoga 1871. 220. l.). Hasonlóképen Kiss István (Magy. közj. 266—267. l.). Kmety szerint a koronázás nem felfüggesztő feltétele a királyi méltóság és hatalom elnyerésének, hanem csak elengedhetetlen kelléke a királyi hatalom teljességének, de azért mégis azt a következményt fűzi hat hónapon túl való elmaradásához, hogy az egész uralkodás törvényessége megszűnik, a királyi hatalom gyakorlása egészében törvénytelené válik, melylyel szemben a honpolgároknak nemcsak engedelmissége, hanem hűsége sem jogi kötelesség (Magy. közj. 167. és 171. l.).

országgyűlés csak az ország határain belől üléseshet, a koronázásnak is ezen belől kell történnie. Régen Székesfehérvár, a Habsburgok alatt Pozsony volt a koronázó országgyűlés székhelye, ma Budapest.

A koronázás kezdetben egyházi aktus volt és így ma is a katolikus egyház szertartásai szerint és részvétele mellett megy végbe. Így hát ez is kelléke a koronázás törvényességének. Hajdan pápai kiváltság alapján az esztergomi érsek koronázta a királyt. De ez ma már nem lényeges, a lényeges csak az, hogy római katolikus magyar főpap pontificáljon a koronázásnál és ez tegye a király fejére a koronát. A koronának fejretételénél azonban V. László óta az ország nevében a nádor is főszerepet játszik. De ma a nádori szék nem lévén betöltve, helyette az ország nevében az országgyűlés által választott megbízott teszi az érsekkel együtt a király fejére a koronát. Tehát a külsőségekben is kifejezésre jut, *hogy a magyar királyt a nemzet, illetőleg az ezt képviselő országgyűlés koronázza a római katolikus egyház közreműködése mellett és szertartásai szerint.*

A koronázás törvényességét az a körülmény, hogy a koronázó országgyűlésen a társországok képviselve nincsenek, nem érinti. Erre példa az 1867. évi koronázás. Az 1868. évi XXX. t.-cz. is elismeri, hogy a király egy és ugyanazzal a koronával és koronázási cselekményekkel koronáztatik meg.

A koronázást meg kell előznie az alkotmány fennállásának és a felavatási hitlevél kiadásának. Ferencz József ő felségének a koronázását 1861-től 1867-ig az országgyűlés vonakodott megejteni, mert ő felsége nem állott a magyar alkotmány alapján. A hitlevél kiadása nélkül megejtett koronázás sem volna érvényes, mert a hitlevél kiadása ma már a koronázási cselekményekhez tartozik.

A szabad választás korában csak a törvényesen megválasztottat lehetett megkoronázni. Ma csak azt lehet törvényesen megkoronázni, a ki a trónra törvény szerint az örökösödés rendjén következik.

Noha a korona ereje és hatálya a nemzet akaratában rejlik, mégis *csak az ország szent koronájával lehet érvényesen a királyt megkoronázni*; mert csak ennek a koronának van királylyá avató ereje, mint ezt Károly Róbertnek 1308. évi és I. Ulászlónak az 1440. évben más koronával történt megkoronázása, illető-

leg e koronázásoknak érvénytelensége bizonyítja. Ez az oka annak, hogy a szent koronát és az országnak hozzá tartozó egyéb elenodiumait * Mátyás óta, a ki a Frigyes kezére került koronát csak áldozatokkal tudta megszerezni, a király és az országgyűlés közösen választott világi koronaörökkel őrizteti és külön csapat volt mindig és van ma is a korona őrzésére kirendelve.** A koronaöröket, szám szerint kettőt, a király által kijelölt két-két katolikus és két-két protestáns született világi honfi közül az országgyűlés elegyes ülésen választja, a törvény szerint valláskülönbség nélkül, de a XIX. század óta fennálló szokás szerint akként, hogy egyik koronaőr katolikus, a másik protestáns legyen. A koronaörök esküjüket a király és az országgyűlés színe előtt teszik le és választásuk, valamint fölmentésük és örökösökük fölmentése a felelősség alól törvénybe iktattatik.

59. §. A koronázási hitlevél (diploma inaugurale) és a koronázási eskü.

A koronázási hitlevél az az alkotmánybiztosító okmány, melyet a koronázandó a fennálló alkotmány biztosítására a koronázást megelőzőleg kiadni köteles és a melyben utódait ugyanily tartalmú oklevél kiadására kötelezi. Megtartására a király koronázásakor esküt tesz, mely eskü épen úgy, mint a hitlevél, törvénybe iktattatik.

A hitlevél a választási alkulevelekből fejlődött ki, a melyek szabad egyezkedés tárgyai voltak.

Első nyomait III. András 1290. évi koronázási törvényében találjuk. Írásba foglalt választási ígéretekkel, melyek koronázáskor a koronázási törvények megalkotásával váltottak be, először I. Ulászlónál találkozunk. Törvénybe II. Ferdinánd óta iktattatnak. De a míg a választás korában a hitlevelek a nemzet és a királylyá választott személy közti szerződések voltak, melyek az alkotmányt

* A királyi pálcza, az aranyalma, szent István kardja, palástja, a ketős kereszt, szent István keztyűi, harisnyái és sarui.

** Ma a koronát a budai királyi várnak egy pánczélszobájában őrzik, egy a honvédség tisztesei közül kiegészített s koronaörséggel nevezett külön testület katonái. (L. az 1896. évi ápr. 20. legf. elhatározással megerősített Szervi Határozmányok. H. R. K. 1896. 16. sz.

módosíthatták ; 1687 óta az örökösödés pillanatában fennálló alkotmányt biztosító okmányok, a melyeknek pontjain az országgyűlés csak annyiban követelhet módosítást, a mennyiben azt az alkotmányon időközben eszközölt módosítás vagy a fennálló alkotmány hatásosabb biztosítása kívánja. De a bevezető részbe a jövőben hozandó törvények megalkotására vonatkozó kikötések fölvételét is lehet kívánni.¹

A hitlevél szövegét a koronázandóval egyetértőleg az országgyűlés állapítja meg. Bevezető részében a trónralépés körülményei és a koronázandónak a jövő törvények alkotására vonatkozó ígéretei mondatnak el, rendelkező része pedig, mely III. Károly óta öt pontból áll, a fennálló alkotmányt biztosítja. Ezekben igéri a király :

1. hogy az ország és társországai alkotmányát, jogait, törvényeit és szokásait, úgy, miként azoknak értelme és gyakorlata a király és az országgyűlés közös megegyezésével meg fog állapíttatni, valamint területi épségét sértetlenül fentartandja és mások által is megtartatja ;

2. hogy a koronát az ország határain belől az országgyűlésen valláskülönbség nélkül választandó világi örökkel fogja őriztetni ;

3. hogy a szent koronához tartozó s már visszaszerzett, vagy azután visszaszerzendő részeket az országhoz és társországaihoz fogja visszakapcsolni ;

4. hogy ha a III. Károly, I. József és végre I. Lipót császárok és magyar királyok ágáikból származó ausztriai főherczekgek mindkét nemének magvaszakadtával az örökösök kihalása bekövetkeznék, a királyválasztás joga visszaszáll az országra ;

5. hogy a jövőben koronázandó örökös királyok a koronázás előtt eme hitlevélbeli biztosításokat elfogadni és arra esküt tenni kötelesek lesznek.

A hitlevél szövege megállapíttatván, azt az országgyűlés küldöttsége, mely a királyt a koronázásra fölkéri, a királynak átadja, a király pedig egy meghatározott napon aláírva és pecséttel megerősítve az országgyűlés jelenlétében az ország primásának beczikelyezés végett visszaadja, de mint törvényt, csak a koronázás után szentesíti.

¹ Erre nézve l. az 1790/1. évi orszgy. irományok 28. sz. 190. l., az 1830. évi orszgy. irományok 10. sz. 30. l. és Récsi Emil fejtegetéseit Közjoga 528—529. lapján.

A koronázás alkalmával a király a templomban a koronának az ő fejére tétele előtt egy *egyházi esküt tesz* az egyház védelmére, melybe II. András óta alkotmánybiztosító részek is bevétettek. A korona fejretétele után pedig *szabad ég alatt teszi le az alkotmánybiztosító esküt*, mely V. László óta lehet szokásban, bár hiteles följegyzését csak II. Ulászló óta bírjuk.* Az eskü szövege lényegében ma is az, a melyet I. Ferdinánd tett le s tartalma nem egyéb, mint a hitlevél 1. és 3. pontjának a kivonata. Szövegét szintén az országgyűlés állapítja meg a királylyal egyetértőleg.**

60. §. A koronázás szertartásai.

A koronázás szertartásainak első részét azok alkotják, a melyek a hitlevél kiadására vonatkoznak. Ezek a tulajdonképeni koronázást napokkal előbb megelőzik.

A tulajdonképeni koronázás ünnepélyes menettel kezdődik és a templomban, mise alatt megy végbe. A primás beszédet tart az oltár előtt a királyhoz, mely után a király leteszi az egyházi es-

* II. Andrástól III. Andrásig csak följegyzések bizonyítják, hogy a királyi eskübe alkotmánybiztosító részek vétettek be. III. András és Róbert Károly esküjének szövegét már ismerjük. V. László alkotmánybiztosító esküje az 1453. évi decz. 1. czikkében, Mátyásé az 1464. évi decz. 1. czikkében foglaltatik. Bővebben I. Ferdinánd: Magyarország. közj. 391. l.

** Ferencz József ő felsége esküje így szól: Mi, I. Ferencz József stb., mint Magyarország és társországainak örökös és apostoli királya, esküszünk az élő Istenre, stb. hogy az Istennek egyházait, Magyarország és társországai törvényhatóságait s egyházi és világi minden rendű lakosait, jogaikban, kiváltságaikban, szabadságukban, szabadalmaikban, törvényeikben, régi és jó helybenhagyott szokásaikban megtartandjuk, mindenkinek igazságot szolgáltatunk, Magyarország és társországai jogait, alkotmányát, törvényes függetlenségét és területi épségét sértetlenül fentartandjuk, dicsőült II. András király törvényeit, (kivéve mindazonáltal azon törvények 31. cikkének záradékát, mely így kezdődik: «Quodsi vero Nos», egészen azon szavakig: «in perpetuum facultatem») megtartandjuk, Magyarország és társországai határait és a mi ezen országokhoz bármi jupon és ezimen tartozik, el nem idegenítjük, se meg nem csonkítjuk, sőt a mennyire lehet, gyarapítjuk és kiterjesztjük s megteendjük mindazt, mit ezen országnak közjávára, dicsőségére igazságosan megtehetünk. Isten minket úgy segítjen és annak minden szentjei.»

küt. A litániák elmondása után a primás a királyt fölkeni, azután a király felölti Szent István ruháit s mise alatt felköti Szent István kardját s azzal három keresztvágást tesz jelül annak, hogy a vallást és országot minden támadás ellen megvédi. Az epistola és evangélium közt a szokásos ceremóniákkal a nádor és a primás a koronát az oltár előtt térdelő király fejére teszik s jobbábra a királyi pálcza, baljába az aranyalma adatván, ágyúdörgés és harangzúgás közt fölhangzik a *Te Deum*. A szabad választás korában az volt a szokás, hogy a korona fejretétele előtt a nádor magyar nyelven háromszor kérdezte: «akarjátok-e, hogy a jelenlevő N. N. az ország királyává koronáztassék?» — mire a nép «Akarjuk, éljen a király!» felkiáltással felelt.

Ez a szokás először Mária Terézia koronázásánál mellőztetett. Ma már csak a római pontificaléban foglalt az a szertartás maradt meg, mely szerint a primás a kalocsai érseket kérdi az egyház nevében, vajjon méltónak tartja-e a koronázandót a királyi méltóságra. Offertorium alatt a király arany pénzt ajánl föl és *communio* alatt megáldozik.

A mise végétével a király gyalog egy másik templomba megy az országgyűlés kíséretében, a hol aranysarkantyús vitézeket avat. Innen lóháton ünnepélyes menetben egy szabad ég alatt levő emelvényhez megy, arra az érsekek és a zászlós urak kíséretében föl lép és leteszi az alkotmánybiztosító esküt. Azután ismét lóra ül és egy e célra emelt koronázási dombra vágtat föl, a melyen a világ négy tája fölé keresztvágásokat tesz az ország védelmének jelzésére s innen a palotába tér, a hol ünnepélyes ebédet ad, melyen a kiszászlós urak szolgálják ki a királyt. Ez alatt a nép számára ünnepélyek rendeztetnek.

Ha a királynak felesége van, vele koronáztatik meg, de csak házi koronával, a szent koronával pedig csak vállát érintik. A királyné alkotmánybiztosító esküt azonban nem tesz.¹

II. Mátyás óta az ország ajándékot ad a királynak és a koronázandó királynénak, a melyet ők közczélra szoktak felajánlani. Ez a koronázási ajándék, mely az összeg megemlítése nélkül Miksa óta törvénybe szokott iktattatni.

¹ A királyné koronázására nézve lásd Kollányi Ferencz: A veszprémi püspök királyné koronázási joga.

61. §. A trónlemondás.

A trónról való lemondás módja 1867-ig Magyarországon szabályozva nem volt, mert egyetlen esete 1608-ban Rudolf lemondásánál fordult elő. A trónlemondás egy másik esete V. Ferdinándnak 1848 december 2-án történt lemondása. De mivel azokban az iratokban, a melyek V. Ferdinándnak 1848 decz. 2-án a trónról, Ferencz Károly főherczegnek pedig ugyanakkor a trónöröklésről történt lemondására vonatkozólag az 1861. évi országgyűlés elé terjesztettek, csak az ausztriai császárságról és ehhez tartozó országokról volt szó, Magyarország pedig mint önálló ország azokban megemlítve nem volt; minthogy továbbá ezek az iratok az országgyűléssel tárgyalás, elfogadás és törvénybeiktatás végett nem is közöltettek: Magyarországon a trónlemondást érvényesnek elismerni vonakodtak, noha a tényleges hatalmat V. Ferdinánd már 1848 óta nem gyakorolta. A midőn azonban 1867-ben Ferencz Józsefnek megkoronázásával ezeket a trónlemondásokat az országgyűlés is mint befejezett dolgokat elismerte és az 1867: III. t.-cz.-be utólagosan becikkelyezte; ugyanitt a fennebb mondottakat magában a törvényben előadva az országgyűlés ünnepélyes óvást tett a Magyarország önállására és függetlenségére nézve minden ebből levonható káros következtetések ellen és az ország jogainak biztosítása tekintetéből a jövőre nézve megállapította, hogy minden ezentúl bekövetkezhető trónlemondás Magyarország külön értesítése mellett és alkotmányos hozzájárulásával történjék.

Ennélfogva ma már az utódra nézve az előd lemondása esetén csak akkor nyílik meg a trón, ha az előd a lemondásáról szóló törvényt szentesítette. De a trónörökösnek elődje halálakor a trónról való lemondása már a lemondásnak az országgyűlésen való elfogadása által is perfektuálva van, mert az örökös nem szentesíthet törvényt, csak a koronázás után. Ez esetben a lemondó örökös örökösének kell a lemondásról szóló törvényt szentesíteni.

62. §. A magyar királyi hatalom jellemvonásai.

A magyar királyi hatalom nem patrimonialis, sem pedig Istentől származtatott eredetű hatalom, hanem :

1. *átruházott hatalom*, azaz a királyság mint intézmény

I. András (1041—1061) óta a nemzet akaratából áll fenn és a királyi hatalomnak fenmaradása és terjedelme iránt a nemzet a vegyesházbeli királyok korában (1301—1526) csaknem minden trónváltásnál mintegy újból határozott a választási föltételek meghatározása útján. Az 1687. és 1723. években pedig szabad akaratával vonta ki a királyi hatalom terjedelmét a választási alkudozások köréből, a mikor az első szülöttség rendjét a trónra megállapítva, az örököst az előd által kiadott hitlevélbeli biztosítások kiadására kötelezte. Végre a király a teljes királyi hatalmat ma is a koronázással az országgyűlés cselekménye folytán nyeri el s az országgyűlés maga határozza el, vajjon a trónra következő megfelelt-e ama föltételeknek, a melyeket teljesítenie kell, hogy megkoronázható legyen.¹

2. A királyi hatalom *közhatalmi természetű*, azaz a király nem saját jogán, hanem a szent korona jogán bírja és gyakorolja a királyi hatalmat és nem a királyi családnak, hanem a szent koronának uralmi jogait gyakorolja.

3. A királyi hatalom *korlátolt hatalom*, azaz a szent korona egész hatalma nincsen a királynál, hanem a király a királyi jogokat is csak a törvények értelmében (nonnisi in sensu legum) gyakorolhatja. A törvények ellenére való alkotmányellenes kormányzás esetében pedig a nemzet tagjai és a törvényhatóságok az ő rendeleteivel és hatóságaival szemben az engedelmességet megtagadni jogosítva vannak.

4. A magyar királyság *keresztény jellegű*, a mi a koronázásban és a király apostoli czimében és a katolikus egyházban gyakorolt főkegyúri jogaiban jut kifejezésre.

5. A *király személye szent és sérthetetlen*, a mi a magas büntetőjogi védelemben is kifejezésre jut.²

6. A király személye büntetőjogilag és politikailag is *felelőtlen*, azaz sem meg nem büntethető, sem méltóságától meg nem fosztható, sem lemondásra nem kényszeríthető, mert az államban fölötte álló fórum nincsen és így az államon belől egyedül ő a souverain.

¹ A kir. méltóság és hatalom című munkámban helytelenül magyarázom a királyi hatalom átruházott természetét (86—97. l.).

² L. 1878 : V. t.-cz., 126., 139. és 140. §.

A nemeseket 1687 előtt az aranybulla záradéka alapján megilletett ellenállási jog nem a detronizálásra, hanem az önvédelemre jogosított, tehát a felelősséget nem állapította meg; a régi törvényekben előforduló egyházi átok pedig az egyházzal szemben állapította meg a király felelősségét, mely csak erkölcsi természetű volt, mint akár ma is.¹

De hogy a király felelőtlensége a nemzet erkölcsi érzületén alapuló élő valóság is legyen, a felelőtlenség elvének egyenértéke ama már Szent István törvényeiben (I. k. 7. fej.) és sok más törvényben (1298 : 23., 1386 : 3., 1507 : 5, 1608. k. e. 10, és 1741 : 11.) kifejezett alkotmányjogi elv, hogy *a király tanácsosok meghallgatása nélkül semmit se tegyen s az ország dolgában csakis magyarok tanácsával éljen.* Ezeket a tanácsosokat már az 1290., 1386. és 1507. évi törvények felelőssé tették az országgyűléssel szemben. E törvények azonban a Habsburgok alatt felelősenységbe mentek, mig nem az 1848 : III. t.-cz. a miniszteri felelősséget újból törvénybe iktatta.

63. §. A főségjogok és a király uralmi jogai.

Az ország szent koronáját illető jogok összessége az államhatalom, a melynek különböző szempontból felfogott egyes részei *felségjogoknak* neveztetnek. A felségjogok tehát a szent korona jogai, a melyeket a király, mint a korona viselője, részint egy maga gyakorol a magyar és a közös miniszterium által az országgyűlésnek csupán befolyása mellett, részint pedig csak az országgyűlésen és azzal együtt. Az előbbieket *reservált felségjogoknak* vagy királyi jogoknak, az utóbbiakat *országgyűlési felségjogoknak* nevezzük. Azokat az országgyűlési jogokat pedig, a melyek által a nemzet befolyást érvényesít a reservált felségjogok miképeni gyakorlására, vagy a melyek által az országgyűlési felségjogokban részesedik, *nemzeti jogoknak* nevezzük. A reservált felségjogok

¹ Más nézetem voltam még «A felelősség elve a magyar alkotmányban» (16—18. és 21—23. l.) és «A királyi méltóság» című munkáimban (101—101. l.), a hol a Kiss István nézetét vallottam. Kiss: Magy. közj. 471. l. «Az Arany bulla» című munkám 48. lapján már a szövegben foglalt álláspontot fejtem ki.

alatt tehát Magyarországon nem olyan királyi jogokat kell érteni, a melyeknek miképeni gyakorlásához az országgyűlésnek semmi köze és így miniszteri ellenjegyzés nélkül korlátlanul illetik a királyt, mert ilyen felségjogai a magyar királynak nincsenek, mivel a király minden jogát csak a törvények szerint, «nonnisi in sensu legum» gyakorolhatja (1791 : 12.).¹ Hanem ezek alatt olyan királyi jogok értendők, a melyeknek mértékét és gyakorlási módját a törvények határozzák meg, de azoknak gyakorlása egyes esetekben a királyt magát, az országgyűlés közreműködése nélkül illeti s a melyeket jelenleg a király felelős miniszterei által gyakorol.² Mert minden jog forrása, és így a király felségjogainak a forrása is a törvényhozásban megnyilatkozó nemzeti akarat, mondja a képviselőháznak egy 1903. évi határozata.

A törvényhozás tehát általában véve országgyűlési felségjog, mert a király és az országgyűlés együtt alkotják a törvényt. De a míg a törvények megszavazása nemzeti jog, addig a törvények szentesítése királyi jog. A végrehajtó hatalom azonban már a király jogkörébe tartozik és így mindazok a jogok, a melyek a végrehajtó hatalom körében a királyt illetik, mint pl. a miniszterek, országos méltóságok, főhivatalnokok és a bírák kinevezése, nemesség, czímek, rendek adományozása, az országgyűlés összehívása, feloszlatása, a főfelügyeleti jog, a hadsereg vezénylete, vezérlete és belső szervezete, a főkegyúri jogok a katolikus egyházzal szemben, fenntartott királyi felségjogok, a melyek azonban a fennálló törvények értelmében gyakorlandók. Ezeknek a jogoknak miképeni gyakorlását pedig az országgyűlés nemzeti jogokkal befolyásolja, mint például a miniszterek kinevezését a költségvetés megszavazásának a jogával, vagy a hadsereg belső szervezetét az ujonczmegajánlás jogával.

Messzire vinne a király összes uralmi jogait e helyütt felsorolni, mert hiszen azok igen terjedtek és nagy számmal vannak. Célszerűbbnek látszott tehát e helyütt csak arra szorítkozni, hogy e jogok természetét megvilágítsuk és az országgyűlést illető jogosítványokhoz való viszonyát jelezzük.

¹ V. ö. Cziráky: *Consp. Juris Publici* II. 6—7. l. Másképen Virozsil, a ki a korlátlan felségjogok tanát vallja: *Specimen juris publ.* II. 11. l.

² V. ö. Concha: *Közjog és magyar közjog.* (Magyar Igazságügy 1891. 130. l.)

64. §. A királyi család.

A királyi család Magyarországon nem uralkodó család, mert a király nem a család jogán, hanem a szent korona jogán uralkodik, a szent koronának és nem családjának a hatalmát gyakorolja. Mindazonáltal az a külső fény, mely a királyt körülveszi, visszasugárzik családjá tagjaira is, különösen azért, mert a királyi család tagjai a magyar trón várományosai. Minthogy azonban a magyar királyi család Ausztriának uralkodóháza (Herrscherhaus) és mint ilyennek házi törvényeiben szervezete meg van adva, a királyi családot mint saját házi-szabályaival szervezett testületet a magyar törvények is bizonyos mértékig elismerik. A királyi család belső dolgainak a szabályozása tehát a magyar jog körén kívül esik. De a királyi család tagjainak közjogi vonatkozású jogállását, mint a trónrakövetkezési rendet, a tagok tiszteleti jogállását, büntetőjogi védelmét, kivételes helyzetét és jogait magyar törvény és szokás határozza meg.

A királyi család tagjai az ausztriai uralkodóház tagjai. Első helyet foglal el köztük a királyné, ki férje méltóságának, tiszteleti jogainak részese, a miért megkoronázzák és felségnek czimezik, noha alattvaló. Az özvegy királyné az uralkodó király nejjével egyenlő jogállást élvez.

Az ausztriai főherczegek és főherczegnők mint magyar királyi herczegek és herczegnők, az 1723. évi 1. és 2., valamint az 1900. évi XXIV. t.-cz. értelmében csak egyenrangú házasságból származhatnak. *Főnséges* czímmel élnek és a királyi udvart kiegészítő udvaruk van. A büntetőtörvény személyüket nagyobb büntetőjogi oltalomban részesíti, mint más polgárokat.¹ Szokás alapján ki vannak véve a rendes bíróságok és rendőri hatóságok hatásköre alól és Magyarországon mintegy az exterritorialitás jogát élvezik, azaz közvetlenül a király személyének fegyelmi hatalma és a családfő házi hatalma (Hausmacht) alatt állanak, a polgári peres eljárás terén pedig az 1909. évi XVI. t.-cikkkel szervezett m. kir. udvarnagyi bíróság az illetékes bírójok.

Ezen kívül a teljeskorú ausztriai főherczegek az 1885. évi VII. t.-cz. szerint a magyar főrendiház tagjai, noha ott soha meg nem jelennek.

¹ 1878. évi V, t.-cz. 141. l.

De a királyi család Magyarországon nem alkotmányjogi tényező, az állami ügyek intézésére befolyást nem gyakorolhat, a király helyettesítése iránt nem intézkedhet, hanem csak azoknak az összessége, a kik a magyar koronára örökösödési joggal bírnak.¹

65. §. Az ifjabb király, a kormánytárs.

A monarchia elvileg kizárja, hogy egy államon belől egyidejűleg többen gyakorolják a fejedelmi hatalmat. Mégis előfordult hogy a kettős királyság, bár csak ideiglenesen, de azért mégis intézményi alakot öltött, vagy hogy a király a maga hatalmát kormánytárssal osztotta meg.

Az ifjabb királyság. Az Árpád-korban fordul elő először, hogy a király elsőszülött fia számára a trónt avval akarta biztosítani, hogy még életében megválasztatta és megkoronáztatta. A koronázás folytán azonban a megkoronázott trónörökös valószínű királylyá lett és az egész ország fölött uralkodni kívánt, mi sok viszály forrásává vált apa és ifjabb király között. Szerencse, hogy az ifjabb királyság, mely II. András óta jött szokásba, IV. Béla halála után megszűnt. Ugyancsak az előzetes koronázással biztosította II. Ulászló is a trónt fia II. Lajos számára, úgy szintén a Habsburgok is I. József. Csakhogy a Habsburgok alatt az ifjabb király hitlevelébe bevétetett egy pont, melyben az ifjabb király igéri, hogy az uralkodó király és az ország beleegyezése nélkül mindaddig nem avatkozik az országglásba, a míg elődje életben van. V. Ferdinándnak apja életében történt megkoronázásakor 1830-ban ez a kizárása az ifjabb királynak az országglásból a koronázásáról szóló 1830. évi I. t.-cikkbe foglaltatott bele. Így hát ma az ifjabb király csak királynak czímezett megkoronázott trónörökös. Ha ifjabb királylyá koronáztatik a trónörökös, ennek ma csak az a célja, hogy trónváltás esetén a királyi jogok teljességében megszakítás be ne következék.

A kormánytárs. Előfordult az is, hogy a nőkirály mellé férje *kormánytárssá* választatott az országgyűlésen, de szorosan meghatározott hatáskörrel. Ilyen eset volt, a mikor Mária királynő férjét, Zsigmondot az ország kormányzójává választották, de amikor Mária

¹ V. ö. Polner. Az államalk. szerződések jogi természete.

a Horváthiak fogságába esett, Zsigmondot királylyá választották és koronázták s ettől az időtől fogva valósággal ő uralkodott, mint társkirály (correx) és Mária többé az országlásba nem avatkozott. Ilyen eset volt továbbá: a midőn Mária Terézia férje, Ferencz lotharingiai herczeg választatott neje mellé kormánytárssá az 1741. évi 4. t.-cz.-kel, melyben kikötetett: 1. hogy a corregimen sem a király uralkodása alatt álló országok feloszthatatlanságát, sem az öröklési rendet nem érinti; 2. hogy a corregimen a királynő élete fogytáig vagy tetszéséig tartson; 3. hogy a főhatalom, a kiváltságok adományozása és egyéb felségjogok gyakorlása a királynál maradjon; 4. hogy a nádori hatáskör ne csorbíttassék és a kormánytárs az alkotmány biztosítására esküt tegyen. De arra az esetre, ha a királynő elhalna és kiskorú örököszt hagyna hátra, a kiskorúság alatt a gyámkormányzóság joga Ferencz herczegnek biztosított. Végre kimondatott, hogy ebből az esetből az ország bármely nőkirályának a férje soha semmi következtetést ne vonhasson a jövőre.

66. §. A király helyettesítése és a gyámkormányzóság.

A király helyettesítése vonatkozhat vagy egyes cselekményekre vagy a királyi hatalom egyrészére, avagy egészére.

Egyes cselekményekben való helyettesítés iránt, ha nem oly jogról van szó, a melyet kizárólag a koronás király gyakorolhat vagy a minek gyakorlása a király személyéhez van fűzve, a király is intézkedhet. Így helyettest rendelhet ki az országgyűlés megnyitására vagy berekesztésére, törvényjavaslat benyújtására, de sohasem a törvény szentesítésére, vagy miniszterek kinevezésére vagy a főkegyúri jogok gyakorlására.

Még kevésbé ruházhatja át a király másra a királyi hatalon egy részét, avagy egészét, vagy rendelhet ki maga helyett helyettest a királyi hatalom gyakorlására, mert a királyi hatalom köz hatalom, a melyet a király személyesen köteles gyakorolni. Ha azonban a király az uralkodásban tartós betegség, ellenséges fogság vagy távollét által akadályozva volna, vagy zsenge koráná fogva képtelen volna az uralkodásra, ilyen esetben helyettesítésről szorúlna.

Törvényeinkben csak a távollét és a kiskorúság esetére foglal

tatik rendelkezés, mely szerint a király helyettese ilyenkor a nádor* és pedig távollét esetében mint királyi helytartó, kiskorúság esetében pedig mint gyámkormányzó.

A nádor mint királyi helytartó csak a végrehajtó hatalmat gyakorolhatta, de a királynak a legfőbb hatalom jeléül fenntartott vagy a koronával járó jogokat, mint kegyelmezés, püspökök kinevezése, nemesítés és törvényszentesítés, távolléte idejében is a király maga gyakorolta (1848 : III.). Ellenben a nádor mint a kiskorú király gyámkormányzója, az összes királyi jogokat gyakorolta (1485 : 10.)

Ma azonban a nádori szék az 1867. évi VII. t.-cz. értelmében betöltve nem lévén, a nádori törvények (1485 : 2. és 12., 1848 : III.) a király helyettesítésére alkalmazhatók nem volnának. Ha tehát a király helyettesítésére volna szükség, ha a király épelméjű és nagykorú, törvényhozási úton kellene rendelkezni. Ha pedig a király elmebeteg, vagy kiskorú vagy eszméletlen kívüli állapotban volna, helyettesét az országgyűlésnek kellene kirendelni és hatáskörét is ez állapítaná meg országos határozattal. Így volt ez a multban** és csak így lehetne ma is, mert ha a szent korona két tényezője közül (király és országgyűlés), az egyik működésre képtelen, a működésre képes tényező feladata a hiányt pótolni és a másik tényezőt működésre képessé tenni.¹

De mivel a magyar király és az osztrák császár közösügyekben hatalmát egy aktussal gyakorolja, politikai tekintetek azt kívánnák, hogy az választassék az országgyűlésen a király helyettesévé, a kit a császár helyettesítése Ausztriában illet a családi szabályok szerint, azaz az uralkodásra képtelen fejedelem legköze-

* Az 1848. évi III. t.-cz. a királynak az országból való távolléte idejére a végrehajtó hatalom gyakorlását a nádorra mint királyi helytartóra bízta. Az 1867. évi VII. t.-cz. azonban a nádor királyi helytartói hatáskörét megszüntette és mindaddig, a míg a nádori méltóság hatásköre a miniszteri felelősség elvével törvényútján megegyeztetve nem lesz, a nádori szék betöltését elhalasztotta.

** Így V. László idejében Hunyadi Jánost, Mátyás megválasztásakor Szilágyi Mihályt az országgyűlés választotta.

¹ Czirák más nézetén van (Consp. juris publ. 1. 112. l.). Ezzel szemben az 1861. évi országgyűlés a nádori törvények alapján áll. 1867. május 28-án Deák Ferencz a képviselőházban tartott beszédében törvényben kívánja rendezni a kérdést, de az nem történt meg.

lebbi agnatusa. De jog szerint az ország erre kötelezve nincsen, hanem regenssé olyat is választhat, a ki nem tagja az ausztriai dinasztianak. Ilyenkor tehát közös ügyekben csak egyetértőleg gyakorolhatná a két regens a fejedelmi hatalmat.¹

67. §. A nádori méltóság.

Tekintettel arra a kimagasló szerepre, a mely az 1848 előtti alkotmányban a nádornak jutott, e helyütt a nádori méltóságról is kell néhány szót szólnunk.

A nádorispán (comes palatinus) kezdetben csupán a királyi udvar legfőbb tisztviselője, ispánja, a királynak az udvarban bírói helyettese,² a ki a XIII. században már az ország első nagybírájává fejlődik,³ a nemesek országos bírájává lesz, önálló curiával. Az 1222. évi aranybulla az alkotmány örévé, a király cselekedeteinek ellenőrzőjévé teszi, de e feladatának még nem képes megfelelni, mert állása a király tetszésétől függ.⁴

Az 1290. évi 9. t.-cz. elrendeli ugyan, hogy a nádor az ország megegyezésével választassék s tekintettel arra, hogy ő ítél a király és az országlakók közötti perekben, ugyanazt rendeli az 1439. évi 2. t.-cz. is, de még ez után is előfordul, hogy a király maga nevezi ki a nádort s csak 1486 óta nem fordul elő többé, hogy a nádori szék országgyűlésen kívül töltsessék be. És bár V. László óta ő teszi a király fejére a koronát, még mindig nem ő az ország kormányzója interregnum idején.

A nádori méltóság teljes kifejlődése Mátyás korára esik. Az 1485. évi nádori törvények⁵ szerint őt illeti az első szavazat a királyválasztásnál, a kiskorú király gyámja s az ország gyámkormányzója, interregnum idején országgyűlést hívhat össze, az ország főkapitánya, közbenjáró a nemzet és király közt, az ország

¹ E kérdés bővebb kifejtését lásd: Ferdinandy: Magyarország közjoga. 422—426. l.

² Szent László III. k. 3. §.

³ Aranybulla 8. cz.

⁴ Aranybulla 31. cz. Ugyanily című munkám 54. és 66. l.

⁵ Kovachich Miklós József e cikkek törvényi minőségét tagadja (Notitia præl. ad Syllog. decr. com. 125—132. l.). Ugyanígy Fraknói is «Az 1485. évi nádori czikkelyek» (Századok, 1899. évf. jun.).

legfőbb nagybirája, a távollevő király helytartója, a kunok főbirája. *De függetlenné a királytól csak az 1526. évi rákosi országgyűlés 22. t.-cz. teszi, mely elmozdíthatatlanságát mondja ki* és a királyt arra kötelezi, hogy erről írást is adjon, melyet a koronával együtt kell őrizni. Csak ekkor válik a nádor képessé arra, hogy az aranybullában rá háritott földadatot teljesíthesse, azaz a király cselekményeinek törvényességét ellenőrizhesse. Így válik a nádor az alkotmány tengelyévé a mohácsi vész után s az marad egészen 1848-ig, noha a Habsburgok alatt a kancellária a nádor felé emelkedik.

Széles hatásköre az 1848 előtti alkotmányban a következő volt: mind a végrehajtó, mind a birói és a törvényhozó hatalom gyakorlásában főszerepet játszott, mivel a helytartóságnak és 1741 óta a kir. helytartótanácsnak, az országgyűlésnek s különösen a főrendiháznak, végre az ország legfőbb biróságának, a kir. kuriának, illetőleg a hétszemélyes táblának ő volt az elnöke (1723. évi 24.). A magyar országos hadaknak, mint az ország főkapitánya, a főparancsnoka (1485 : 4., 1609 : 66., 1622 : 23., 1715 : 21., 1791 : 5., 1808 : 2.) és a Ludovika tisztképző-intézet igazgatója (1808 : 7.), Pest-Pilis-Solt törvényesen egyesült vármegyék főispánja, a jász-kun kerületek főkapitánya és főbirája (1485 : 11., 1659 : 76., 1751 : 2., és 25., 1791 : 5.), 32 telek erejéig nádori adományokat osztogathatott (1609 : 66., 1658 : 30., 1715 : 33., 1723 : 4., 1741 : 20.), s mindezek alapján — nem is tekintve azt, hogy ő volt a király első tanácsadója és törvény szerint a kiskorú király gyámkormányzója, közbenjáró a király és a nemzet között, az alkotmány őre s a távollevő király törvény szerinti helytartója, — oly széles volt hatásköre és oly nagy volt tekintélye, hogy nem lehetett játéklapda a pártok egymás elleni harczában, hanem egyaránt tekintély a nemzettel és befolyásos tényező a királylyal szemben. És mivel állását mind a két alkotmányjogi főtényező megegyező bizalmából birta, mind a kettő iránt egyaránt hűnek kellett lennie, de mivel elmozdíthatlan volt, mind a kettőtől egyaránt független lehetett.

A nádori méltóság fennállása nagy akadálya volt a Habsburgok beolvasztási politikájának, a miért királyaink szerették ezt a méltóságot betöltetlenül hagyni. Ennek a megakadályozására elrendelte az 1608. évi k. e. 3. t.-cz., hogy ha a király a nádorválasz-

tást egy éven túl nem teljesítené, illetőleg e végett országgyű egybehívni vonakodnék, az országgyűlést ebből a czélból az ors bíró, vagy ha ez a méltóság betöltve nem volna, a főtármester legyen köteles egybehívni. De ez a törvény sem akadály hatta meg, hogy a nádori szék többször betöltetlen maradj. A nádor választása 1486-tól kezdve mindig országgyűlésen tör és az 1608. k. e. 3. t.-cz. értelmében akként, hogy a király római katolikus és két protestáns férfit kijelöl, kik közül országgyűlés szabadon választ.

A nádor választása törvénybe szokott becikkelyeztetni a megválasztott nádor hivatali esküjét a király és az országgyűsine előtt tartozik letenni.

Az 1791. évben a királynak, II. Lipótnak, harmadszülött Sándor Lipót ausztriai főherczeg választatott nádorrá s ugyanal kimondatott, hogy soha ebből a jövőre következtetés ne vonas. Mindazonáltal ezentúl mindig főherczeg választatott nádorrá pedig Sándor Lipót halála után az ő testverőccse, a boldog e kezetű József nádor, az ő halála után pedig József fia, I. főherczeg, az ország utolsó nádora. Eme szokás következte tekintettel az 1848. évi III. t.-cz.-nek arra az rendelkezésére, ho királynak az országból való távolléte esetében a nádor, mint helytartó, a végrehajtó hatalmat gyakorolja, a nádori mélt örökletes alkirályi jelleget kezdett magára öltetni. Örökleteset a az értelemben, hogy az ország mintegy morális kötelességnek totta volna a nádot mindig a József nádor fiivadékai közül vé tani, feltéve, hogy a főherczegek közt erre koránál és képessé fogva alkalmasnak látszó férfiú akad. De az ország arra, *főherczeget válasszon, kötelezve nem volt, mert minden ná választásnál törvényben kimondatott, hogy ebből a választásból jövőre következtetés ne vonassék.*

Az 1848. évi IV. t.-cz. — tekintettel a nádori méltóság fej désének új irányára és a miniszteri felelősségre — a nádor hat köréből elvonta azt, hogy ő legyen az országgyűlés és jelesen főrendi tábla elnöke, a királyi kuriában pedig a nádor már elő sem szokott volt a maga személyében elnökölni, hanem a h személyes táblán az országbíró, a királyi táblán pedig a személnök elnökölt, az ítélkezésben pedig az általa kinevezett alnád képviselte őt.

A nádor tehát már 1848 előtt is főképen a végrehajtó hatalomban képviselte és helyettesítette a királyt.

Az 1867. évi törvényhozás a nádori méltóság hatáskörét az új viszonyok között a miniszteri felelősség elvével megegyeztetni nem tudta. Ebből az okból mindaddig, a míg ez sikerülni fog, az 1867. évi VII. t.-cz.-ben a nádorválasztást elhalasztandónak monddotta ki. Ezzel azonban a magyar alkotmány stilszerű épületének leghatalmasabb oszlopa döntetett ki és helyzetetett a régiségtárba; mert arra, hogy a nádori hatáskört a miniszteri felelősséggel megegyeztetni csak meg is kísértsék, alig van kilátás.

Azt a positiót, a melyet a régi alkotmányban a nádor foglalt el, ma a miniszterium van hivatva betölteni. De a miniszterium megalakítására a nemzetnek nincsen az a jogi befolyása, mely a nádori szék betöltésére megillette és a miniszterium e hivatásának betöltésére nélküli mind a királylyal, mind az országgyűlési pártokkal szemben azt a függetlenséget, a melyet a nádornak az elmozdithatatlanság biztosított.

MÁSODIK FEJEZET.

Az országgyűlés.

68. §. Az országgyűlés intézményének fejlődése.

A nemzet szabad tagjainak tömeges fegyveres gyűlései már a vezérek korában is szokásban voltak. Ezek a nemzetgyűlések leginkább biráskodással, főtisztek választásával, hadi vállalatok elhatározásával s olykor jogviszonyok rendezésével is foglalkoztak.

A királyság megalapítása után a nemzetgyűlés föladatainak nagy része a királyra szállt át és így csak olykor, kivételesen hivatnak össze tömeges országgyűlések, különböző okból vagy célból, mignem az Árpád-kor vége felé kifejlődik a törvényhozó tömeges országgyűlés.

Az Árpád-kor első felében leggyakoribb volt a törvénykező országgyűlés, mely az aranybulla szerint Szent István napján évenként volt tartandó. De olykor hivatnak össze határozathozatal és azonnal foganatosítás céljából (királyválasztás, detronizálás) fegyveres tömeges gyűlések is; a XII. század második felétől kezdve

pedig a király koronázása is rendszerint tömeges országgyűlésen ment végbe. Valószínű, hogy a törvénykező gyűlések kezdenek törvényeket követelni a királytól,¹ s így fejlődnek az Árpád-kor végefelé IV. Lászlótól kezdve törvényhozó gyűlésekké, magukhoz ragadván III. András korában a főhatalom teljességét, a nélkül, hogy határozott intézményi alakot öltenének.²

Az Anjouk alatt a törvényhozó országgyűlések visszafejlődnek és csak 1351-ben találkozunk ilyennel,³ de az országgyűlés királyválasztási és koronázó joga e korban már kialakul. Törvénykező gyűlések (törvénynapok) azonban gyakrabban tartatnak.

Mária és Zsigmond alatt azonban a belső zavarok következtében a nemesség nagyobb tömegei ismét kezdenek az országgyűléseken gyakrabban megjelenni, s a szent korona tanának teljes kifejlődése a XIV. század végétől kezdve mellőzhetetlenné tette, hogy az országos gyűlésekre vagy az összes nemesség, vagy legalább annak megyénként küldött követei is meghivassanak és megjelenjenek, sőt 1405-től a tárnoki szabad királyi városok követei is, a XVII. század óta a becikkelyezett személynőkiei is meghivattak az országgyűlésre. És 1435 óta csakis az olyan királyi rendeletet tekintették törvénynek, melyet a király nemesak a tágabb királyi tanácsnak, azaz az előkelők gyűlésének, hanem az összes nemesség vagy az ezeket képviselő követek országos gyűlésének a megegyezésével adott ki.⁴

Ez idő óta tehát az országgyűlés a szent koronának egyik tényezője, mely a királyt formálisan választja és koronázza, s a törvényhozásnak a királylyal egyenjogu tényezője, azaz nem egyéb, mint a szent korona tagjainak az ország egész testét (totum corpus regni) képviselő gyülekezete.

Az országgyűlések a legkülönbözőbb nevek alatt fordulnak elő úgy a törvényekben, mint más emlékeinkben. Így a Conventus regni, Conventio, Congregatio, Congregatio diaetalis, Diaeta kifejezések a generalis jelzővel kapcsolatban vagy a nélkül, az egybegyűlteket általános megjelölésének hozzáfűggesztésével (mint D. D. Praela-

¹ V. ö. Az aranybulla című munkám 32—34. l.

² Aranybulla 84—100 l.

³ Aranybulla 111—113. és 124. l.

⁴ V. ö. Aranybulla 128. és 130. l.

torum, Magnatum et Nobilium, vagy Nobilium aut Regnicolarum, vagy Universorum Praelatorum, Baronum et Procerum Nobiliumque), vegyesen használatos. A közönséges beszédben újabban a *dieta* és a *comitia* kifejezések¹ voltak a leghasználatosabbak. A *conventus*, *conventio* és *congregatio* kifejezések azonban nem mindig jelentenek országgyűlést, úgy hogy azt, vajjon eme kifejezések alatt minő gyűlés értendő, legtöbbször csak a ténykörülményekből lehet megállapítani. Innen a zavar, mely íróinknál tapasztalható, a midőn általános és részleges országgyűlések közt tesznek különbséget, a midőn több megyének együtt tartott gyűléseit is országgyűlésnek tekintik, vagy a felett vitatkoznak, vajjon volt-e különbség oly országgyűlések között, a melyeken a részek is megjelentek és olyanok között, a hol azok meg nem jelentek.

A *consursus Regni* alatt sohasem lehet országgyűlést érteni, mivel ezek csak háboru esetén a hadi segély kérdésében határozhattak és csak 1734—37 közt szoktak volt tartatni.

A XIV. század végéig a szent korona összes tagjai, az ország összes nemesei meghivattak az országgyűlésre, noha a vezető szerepet ott a tágabb királyi tanács tagjai, az *urak* vitték. A XIV. század végétől azonban a nemesség olykor csak megyénként választott nemesekkel (*electi nobiles*) jelenik meg az országgyűlésen¹ s Mátyás leggyakrabban így hívja össze az országgyűlést. De ezeken a gyűléseken is megjelenhetnek az összes nemesek s a választott nemesek intézménye csak teherkönnyítés a kisebb birtokú nemeségre. A Jagelló-korban pedig a tömeges gyűlések válnak ismét közönségessé s az elmaradókat súlyos birsággal büntetik.²

Az országgyűlések első korszaka tehát a tömeges gyűlések kora, mely elyben 1572-ig, valósággal azonban csak a mohácsi vészig tart.^{3—4}

A mohácsi vész után következő időben a nemesség már

¹ A választott nemesek intézményére nézve l. Timon: *Magy. alkotm. és jogtört.* I. kiadás 587—590. l.: Király J. *Magy. alkotm. és jogtört.* 573—574. l.

² Az 1447:45., 1458:13. és 1495:26. t.-cz. ezt kötelezőnek mondotta ki, az 1498:1. és 1500:1., 1518:bácsi 28., 1525:rákosi 39. és 1523:9. t.-cz. pedig súlyos birságokkal, örökös rabsággal fenyegették a távolmaradókat.

³ Vécsey Tamás: Jának és az 1569:58. t.-cz. 21. és 22. l. *Értekezések a tört. tudom. köréből* XXII. köt. 10. sz.

⁴ V. ö. Schiller Bódog: *Az örök. főrend. ered.* 177. l. 15. jegyz.

csakis megyénként választott és utasítással ellátott követei által jelenik meg és fejenként csak az ország nagyurai és nagybirtoku előkelői, kik személyükhöz [kapják a királyi meghívót, a miért is ebben a korban a tanácskozások többé nem szabad ég alatt tartatnak, hanem termekben, a minek következtében az urak a köznemesek követeitől állandóan és nemcsak a tárgyalás előkészítése céljából, mint addig történt, külön tanácskoznak, azaz az országgyűlés két táblára, a főrendek és rendek táblájára oszlik, s a két tábla izenetváltás útján érintkezik egymással.

A Habsburg korban nagy számban örökös főrendi czimekkel (gróf és báró) felruházott nagybirtoku uraknak a nemesi rendből való kiválása és örökös főrenddé alakulása a két táblás rendszernek kifejeződését csak elősegítette, s az 1608. évi k. u. 1. t.-cz., mely a két táblás rendszer megalapítójának szokott tekintetni, már csak törvénybe foglalása a fennálló szokásnak és irott jogi sanctiónálása a köznemesség és főrend befejezést nyert különválásának.

Az országgyűlés második korszaka tehát a rendi országgyűlések kora, mely tart a mohácsi vész utáni időktől 1848-ig.

Az 1848. évben az 1848: V. t.-czikkel az országgyűlés rendi táblája népképviseleti alapon újra szerveztetett, és így 1848 óta nemcsak a nemesek és a szab kir. városok, hanem a honpolgárok összessége mint nemzet, vannak az országgyűlésen választókerületenként választott képviselők által képviselve, mi által a haza összes polgárai a szent korona tagjaivá, hatalmának részeseivé váltak.

A főrendiház azonban egyelőre megmaradt régi rendi szervezetében, ezen lényegében a főrendiház szervezetét megállapító 1885. évi VII. t.-cz. sem változtatott, mert ott a súly ma is az örökös főrendeknél és a hivataluk vagy méltóságuk szerinti főrendieknél van, ezek lévén legnagyobb számmal az ujonnan szervezett főrendiházban is.

De mivel a politikai súly 1848 óta a parlamentáris kormányzati rendszer folytán a népképviseleti alapon szervezett képviselő táblánál van, 1848 óta a népképviseleti országgyűlés korát éljük.

Minthogy Erdélyben, mint említettett, a főrend nem vált külön a közrendtől, hanem a nemesség megtartotta közjogi egységét: ott a három nemzet követei a főméltóságot viselőkkel és személy szerint meghívottakkal együtt tanácskoztak s az országgyűlés nem oszlott két táblára, mint Magyarországon. De Erdélynek 1848-ban

Magyarországgal kimondott egyesítése óta a két táblás rendszernek az erdélyi terület is részesévé vált s a magyar országgyűlés *1868 óta az erdélyi terület főrendeit, személyesen meghívottait és képviselőit is magában foglalja.*

69. §. Az országgyűlés összehívása és megnyitása.

Az országgyűlést a király hívja össze, de ha a királyi szék üres vagy a király az uralkodásra képtelen, a nádor, vagy más országzászlós, avagy ma a minisztérium is hívhatna össze országgyűlést.¹

A királynak az 1848. évi IV. t.-cz. szerint az országgyűlés feloszlata után az országgyűlést oly időben kötelessége összehívni, hogy a feloszlátás napjától számított három hónap alatt az új országgyűlés össze is ülhessen.

Az országgyűlés jelenleg Budapestre hivatik össze, 1848 óta három évi, 1886 óta öt évi országgyűlési időszakra (1886: I. t.-cz.) és pedig akként, hogy az országgyűlés minden évben, lehetőleg a téli hónapokban, együtt legyen (1848: IV.). Ha a király az összehívásra vonatkozó kötelességét elmulasztaná, kormánya alkotmányellenessé válnék, melylyel szemben a passiv ellenállás jogosult.

Az összehívás királyi meghívólevelek (litteræ regales) kiadása által történik, azaz a király minden törvényhatósághoz és minden oly városhoz, mely önálló választókerület, nemkülönben minden főrendiházi taghoz, a ki még meghíva nem volt, rendeletet intéz, a melyben meghagyja, hogy a választott képviselők és a főrendűek mely helyen és napon jelenjenek meg az országgyűlésre. A királyi meghívólevelet ma a király a belügyminiszter ellenjegyzése mellett adja ki, hat héttel ama nap előtt, a melyre az országgyűlés hirdettetett. Ezzel egyidejűleg a társországok országgyűlése is fölhivatik, hogy képviselőit az országgyűlésre válassza meg.

Ha a király nem mindenkit hívott meg az országgyűlésre, a ki meghívandó, vagy ha egyeseket a hatalom a megjelenésben akadályoz, az országgyűlés integritása van megsértve s ilyenkor mindaddig, a míg az integritás helyreállítva nincs, az országgyűlés törvények hozatalába nem bocsátkozik, hogy kiegészítését ezzel kikényszerítse.

¹ Ferdinandy: Magyarorsz. közjoga. 506. l.

Az országgyűlést a király rendesen személyesen, olykor biztosa által attól a naptól számított negyedik napon nyitja meg, a mely napra az országgyűlést kihirdette (1492:108 t.-cz.). Előfordult azonban, hogy az országgyűlés kézirattal nyitattott meg.

Az országgyűlés megnyitásakor a király vagy megbízottja trónbeszédet tart, melyben 1848-ig a királyi proposíciók közöltettek, ma pedig a kormány terveit közli az országgyűléssel, melyre az országgyűlés mindkét táblája fölíratban válaszol. Az 1867. év óta az országgyűlés a budai királyi várpalotában szokott megnyitvatni.

Az országgyűlés megnyitásának az a joghatálya, hogy csak akkor alakulhatnak meg az országgyűlés egyes táblái (házai) és kezdek el érdemleges tanácskozásaikat, ha a király az országgyűlést megnyitotta.

70. §. Az országgyűlés megalakulása.

Az országgyűlés megalakulása a következő phasisokat tünteti fel: 1. az országgyűlési tagok előzetes összegyűlése, 2. az országgyűlés megnyitása; 3. a tagok előzetes igazolása; végre 4. a táblák tulajdonképeni megalakulása a tisztségviselők megválasztása által.

1. Az országgyűlési tagok *előzetes összegyűlése*. A képviselő tábla házszabályai szerint az 1492. évi 108. t.-cz. által a megjelenésre engedett napok harmadikán a képviselők délelőtt 10 órakor a képviselő tábla üléstermében összegyűlvén, a legidősebb tag, mint korelnök az elnöki, a legfiatalabb hat tag, mint korjegyzők a jegyzői helyeket elfoglalják. A korelnök értesíti a képviselőket az országgyűlés megnyitásának helyéről, idejéről és rendjéről s a ház alakulásának előkészítése végett az országgyűlés megnyitása után legközelebb tartandó ülés óráját kitűzi. A *főrendi tábla szabályai szerint* a főrendiházi tagok az országgyűlés megnyitását megelőző napon ülnek össze, a jelenlevő legkorosabb tag elnöklése alatt, s a legfiatalabb négy tag foglalja el a jegyzői helyeket. Itt is a korelnök értesíti a főrendeket az országgyűlés megnyitásának helyéről, idejéről és rendjéről és tűzi ki a megnyitás után tartandó legközelebbi ülés idejét.

2. Az országgyűlés megnyitásáról már fennebb szólottunk.

3. Az országgyűlési tagok *előzetes igazolása*. A két tábla összehalkotása egymástól lényegesen különbözvén, a tábla tagjainak igazolására vonatkozó szabályok is különböznek egymástól.

a) A képviselő tábla a megalakulás előkészítése végett kitűzött ülésben összeülvén, a megjelent képviselők megbízóleveleiket a korelnök által megjelölt korjegyzőnek kézbesítik, a korelnök pedig a választások érvényessége ellen a képviselő táblához benyújtott panaszokat, valamint a Kuriához benyújtott és a házhoz áttett kérvényeket és a Kuriának ezekre vonatkozó határozatait a táblának bemutatja.

Minden országgyűlési képviselő köteles megbízólevelét a képviselő tábla elnökének (korelnökének) tizenöt nap alatt bemutatni. Ez a határidő, ha a választás a megnyitás előtt történt, a megnyitás-, más esetben a választás napját követő nappal kezdődik. A benyújtást személyesen, vagy e célra írásban meghatalmazott által, vagy az elnökhöz intézett levél kíséretében kell eszközölni. A ki ezt a köteleességét nem teljesíti, azt a tábla elnöke hivatalos levélben a megbízó-levelnek 15 nap alatt való bemutatására felszólítja. A ki megbízólevelét ekkor sem mutatja be és elmaradását kellően nem igazolja, képviselői megbízatása az 1876. évi XXXIX. t.-cz. értelmében megszűnik, mire nézve a határozatot az összeférhetetlenségi állandó bizottság mondja ki s a háznak azt bejelenti.

Az ily képviselő a bizottság határozatát követő három éven át képviselővé nem választható, s ha jelöl:kén: ajánlatnék, a jelölést a választási elnök visszautasítani köteles, az ily jelöltre beadott szavazatok érvénytelenek, és azt a jelöltet, a ki az érvényes szavazatok általános többségét elnyerte, ha csak néhány szavazat esett is erre a jelöltre, megválasztott képviselőnek kell kijelenteni.

Azokat, a kik megbízóleveleiket átadták, a korelnök nyílt ülésben sorshuzás útján a lehetőségig egyenlő számú tagokból álló kilencz osztályba osztja be s az első osztálybeliek megbízó-leveli megvizsgálás végett a második osztálynak, a másodikéi a harmadiknak, s így tovább, a kilenczedikéi az első osztálynak adatnak ki. A választás érvényessége ellen a házhoz beadott panaszok, úgyszintén a Kuriától áttett kérvények és ezekre vonatkozó kuriai határozatok annak az osztálynak adatnak ki, melyhez az illető megbízó-level járult.

Mindegyik osztály elnököt és jegyzőt s tárgyalásainak bevezetével előadót választ, tárgyalásairól jegyzőkönyvet vezet s érvényes határozat hozatalára legalább 12 tag jelenléte szükséges.

Az osztály egyik tagja sem lehet jelen ama képviselő megbízólevelének megvizsgálásánál, a kivel szemben érdekelt.

Az osztályok a megbízóleveleket négy külön csoportba osztva jegyzékbe foglalják, és pedig: *a)* azokat, a melyek alakilag is kifogástalanok, s a melyek sem panaszszal, sem kérvénynyel megtámadva nincsenek; *b)* azokat, a melyek akár tartalmukra, akár kiállításukra, vagy azért esnek kifogás alá, mert a képviselő a választás időpontjában választható nem volt; *c)* azokat, a melyek alakilag és tartalmilag kifogástalanok, de a választás érvényessége panaszszal vagy kérvénynyel van megtámadva; végre *d)* azokat, a melyek kifogás alá is esnek és meg is vannak támadva. Ezután kebelükből azok közül, a kiknek választása kifogástalan, az igazoló állandó bizottságba (mely a tábla megalakulása után végzi az igazolási teendőket),* titkos szavazás útján egy rendes és egy pótagot választanak.

Az osztályok jelentései a képviselő tábla előtt felolvastatván, a korelnök azok alapján kihirdeti az osztályok által megvizsgált megbízólevelek számát, valamint azt, hogy a négy csoport közt miként oszlanak meg, bemutatja a kuriától időközben érkezett határozatokat s egyuttal kijelenti, hogy mindazok a képviselők, kiknek megbízólevele az említett csoportokba osztattak, kivéve azokat, a kiknek választását a kuria érvénytelennek nyilvánította, a ház alakulásánál s utána is további határozatig tagsági jogukat ideiglenesen gyakorolhatják. Ezután a korelnök az említett képviselőket a tábla tisztségviselőinek még abban az ülésben vagy a legközelebbi köznapon tartandó ülésben való megválasztására hívja fel, feltéve, hogy e képviselők száma az összes képviselők számának általános többsége. A mennyiben a horvát-szlavonországi képviselők még meg nem érkeztek volna, csak a magyarországiak többségének jelenléte szükséges.

b) A főrendi tábla a megnyitás utáni időre kitűzött legközelebbi ülésben összeülvén, kihirdettetik a főrendi tábla elnökének és

* Azok a megbízólevelek ugyanis, a melyek a tábla megalakulása után nyújtatnak be, valamint az időközi választás folytán időnkint benyújtott megbízólevelek is, előzetes megvizsgálás végett az igazolási állandó bizottságnak adatnak ki, s ehhez a bizottsághoz tétetnek át a rájuk vonatkozó s a kuriától áttett kérvények is. Ezeket tehát ez a bizottság osztályozza a már említett négy csoportba.

másodelnökének kinevezéséről szóló királyi leirat. A kinevezett elnök vagy egyik alelnök az elnöki széket elfoglalja s vagy azonnal, vagy a meghatározandó időben a tábla az országgyűlési egész időszak tartamára tagjai sorából viszonylagos szótöbbséggel 15 tagu igazoló bizottságot választ, mely elnököt és jegyzőt választván, megalakul és az igazoltak névsorának megállapítása iránt a főrendi táblának indokolt javaslatot tesz olyképen, hogy indítványozza azoknak beiktatását, kik tudomása szerint jogosultságukat kétségtelenül megszerezték és azoknak törlését, kik jogosultságukat elvesztették, vagy a kik azt ideiglenesen nem gyakorolhatják.

A főrendi táblán tehát az előzetes igazolási eljárás sokkal egyszerűbb, mert a főrendi tábla tagjainak jogosultsága állandó jellegű, holott a képviselő tábla tagjai minden országgyűlésre újból választatnak, s a megválasztás törvényszerűsége nem kétségtelen.

4. Az országgyűlés egyes tábláinak (házáinak) *megalakulása*. A táblák megalakulása a táblák tiszttviselőinek megválasztásával fejeződik be.

a) A képviselő táblán először az elnökre történik szavazás. Ha általános szótöbbség nincs, az aránylag legtöbb szavazatot nyert két egyén felett új szavazás történik. Szintén általános többséggel, de egyszerre választatik a két alelnök, s ugyanazon módon, de egyszerre s viszonylagos többséggel a nyolcz jegyző. A szokás az, hogy minden országos párt képviselve van a jegyzői karban. A háznagy általános többséggel választatik, de ennek választása *el is halasztható, mert a háznagyi teendőket addig a mult országgyűlés utolsó ülésszakának háznagya végzi*. A választások befejeztével a megválasztott tiszttviselők helyeiket elfoglalják s az elnök a táblát megalakultnak jelenti ki.

A ház tiszttviselőinek nevei a miniszterium által Ő felségének tudomásulvétel végett felterjesztetnek.

b) A főrendi táblán az igazolóbizottság javaslata felett a tábla határozván, tagjai sorából általános többséggel háznagyot és viszonylagos többséggel nyolcz jegyzőt választ. Ekkor az elnök az eredményt kihirdeti és a táblát megalakultnak jelenti ki.

5. A *képviselők végleges igazolása*. Ez csak akkor történhetik meg, a mikor a kérvények és panaszok beadására szabott határidő letelt, azaz legkésőbb az utolsó választási napot követő 30 nap

letelte után. E nap letelte után azokat, a kiknek mandátuma sem kifogással vagy panaszszal, sem kérvénnyel megtámadva nincsen, a ház elnöke végleg igazolt képviselőknek jelenti ki. A megtámadott mandátumok viselői azonban csak a bíráló bizottság vagy a kuria ítélete alapján jelenthetők ki végleg igazolt képviselőknek.

71. §. Az országgyűlés működésének felfüggesztése és megszüntetése.

Az országgyűlés működésének felfüggesztése az ülésszak berekesztése és az ülések elnapolása által, működésének megszüntetése pedig az országgyűlés feloszlatása által történik.

1. *Az ülésszak berekesztése.* Az öt éves országgyűlési ciklus évi ülésszakokra oszlik, A király minden évben kézirattal az előző évi ülésszakot berekeszti és az új ülésszakot megnyitja. A házak (táblák) minden ülésszakban újra alakulnak, azaz az elnök kivételével újra választják összes tisztviselőiket és néhány bizottság kivételével újra alakítják bizottságaikat. Továbbá az ülésszak végén félbenmaradt tárgyalások az új ülésszakban újra kezdendők, végre az egy ülésszakban elvetett javaslatok ugyanabban az ülésszakban újra nem tárgyalhatók.

2. *Az ülések elnapolása.* Ez az országgyűlési tárgyalások megakasztásában áll. Az elnapolást elrendelheti a király, mely esetben az országgyűlés mindaddig nem tarthat üléseket, míg az a határidő, a melyre elnapoltatott, el nem érkezik; ha pedig az elnapolás bizonytalan időre szólt, a míg a király az országgyűlést újra össze nem hívja. Mivel a királyi kézirattal történt elnapolás esetén az országgyűlés együtt nem lévőknek tekintetik s bizottságai sem működhetnek: az alkotmány szellemével ellenkezik, hogy a király az üléseket három hónapnál hosszabb időre napolja el. Az egyes házak is elnapolhatják üléseiket, mely esetben a ház elnöke 20 tag kívánságára az illető házat ülésre összehívni köteles.

3. *Felosztatás* által az országgyűlés akkor is véget ér, ha az az időszak (öt év), melyre a képviselők választattak, még le nem telt. Ily esetben három hónap alatt a király új országgyűlést köteles összehívni és új választásokat köteles elrendelni. Az 1848. évi IV. t.-cz. azonban nem adta meg a királynak a felosztatás jogát oly időben, a mikor még az országgyűlés a múlt évi zárószámadások és a következő évi költségvetés iránt határozatot

nem hozott. Ezt az 1867. évi X. t.-cz akként módosította, hogy ha a király oly időben oszlatná föl az országgyűlést, a mikor ez a múlt évi zárószámadások és a jövő évi költségvetés iránt határozatot még nem hozott, az új országgyűlés még annak az évnek folyamán és oly időben hivandó össze, hogy még az év végéig ezek az ügyek ott tárgyalhatók legyenek. Ebben tehát benne foglaltatik az is, hogy ha november havában nincs még megszavazva a jövő évi költségvetés, az országgyűlés feloszlata és elnapolása törvénytelen.

De miután az 1867. évi X. t.-cz. a királynak elismeri azt a jogát, hogy az országgyűlést bármikor feloszlathatja, csupán a költségvetés megalkotása érdekében korlátozza: a törvénytelenül, mert exlex állapotban történt feloszlata nem érvénytelen s legfeljebb a feloszlata ellenjegyző miniszter vád alá helyezését rendelheti el a képviselőház.*

A) *A főrendi tábla (ház).*

72. §. A főrendi tábla (ház) szervezete 1885 előtt.

I. A főrendi tábla magva a tágabb királyi tanács volt, mely minden határozottabb szervezet nélkül vett részt a király mellett az ország kormányzatában, azok lévén tagjai, kik a szent korona területének nagyobb részeit bírván, nagyobb köztevékenységet fejthettek ki, mint a kisebb birtoku nemesek. Ez a tágabb tanács, mely már az Árpád-korban is előkészíteni szokta volt az országgyűlési tárgyalásokat, a Habsburg-korban nagy átalakuláson ment keresztül, mert elvesztette azt a nagy befolyást, a melyet a mohácsi vész előtt a királyi kormányzatra gyakorolt, azaz megszűnt királyi tanács lenni s tagjai, kik örökös grófi és bárói címmel ruháztattak föl, mint ilyenek, a főpapok és a hivataluknál fogva főrendiek mellett szintén személyesen hivattak meg az országgyűlésre s külön táblán tanácskozáván, az országgyűlés főrendi táblájává alakultak.¹

* Az 1905. év január havában szintén exlexben történt meg a feloszlata, Tisza István akkori miniszterelnöknek azzal a megokolásával, hogy a jövő évi költségvetés az 1906-iki és így még van elég idő a költségvetés letárgyalására. Szintén exlexben oszlatták föl az országgyűlést 1906 február 19-én és és 1910 márczius havában is.

¹ V. ö. Schiller Bódog: Az örökös főrendiség eredete 177—195. l.

Azt, hogy kiknek van helyük az országgyűlés főrendi tábláján, azaz hogy kik tekintendők az ország főrendeinek, a már kifejlődött szokás alapján az 1608. évi k. u. 1. t.-cz. határozta meg először.

Az 1687. évi 10. t.-cz. pedig meghatározta azt a sorrendet, a melyben a főrendek a főrendi táblán ülnek. Az 1792. évi 10. t.-cz. a gör. kel. egyház érsekeit és püspökeit ruházta fel a főrendi táblán ülési és szavazati joggal, az 1848. évi IV. t.-cz. pedig a zászlósurak elnöklését megszüntetve, az elnökség szervezetét változtatta meg.

Erdélynek Magyarországgal történt egyesítése folytán az erdélyi országgyűlésre személy szerint meghiva volt királyi hivatalosok (regalisták) főrendiházi joga iránt az uniót kimondó 1848. évi VII. t.-cz., a főispánok, főkapitányok és főkirálybíráké iránt az egyesülés módozatait szabályozó 1868:XLIII. t.-cz. rendelkezett.

A főrendi táblára nézve Horvát-Szlavon és Dalmát országokra való tekintettel az 1868:XXX. t.-cz. 36. és 37. §-ai, s az 1881:XV. törvénycikk 3. §-a rendelkeznek, jelesen ez utóbbi a társországok követeinek számát, tekintettel a határőrvidék polgárosítása folytán beállott területnagyságukra, kettőről háromra emelte.

II. A fennebb elősorolt törvények szerint 1885-ig a főrendiház szervezete a következő volt.

1. Elnökség. Az 1848. évig a főrendiház elnöke a nádor, akadályoztatása esetén az országbíró, harmadsorban a tárnokmester, tehát valamely nagyzászlós a bán kizárásával, jegyzői a nádori és országbírói ítélőmesterek voltak.

Az 1848. évi IV. t.-cz. a nagyzászlósok elnöklését megszüntette s kimondta, hogy a főrendi tábla elnökét és másodelnökét a tábla tagjai közül Ő felsége nevezi ki, jegyzőit pedig ugyancsak saját tagjai közül maga a tábla választja.

Elegyes vagy vegyes üléseken, melyek bizonyos alkalmakkor a rendek táblájával együtt tartattak, az egész országgyűlés elnöke valamely nagyzászlós volt, de 1848 óta a két tábla elnöke együtt elnököl.

2. A főrendi tábla tagjai voltak:

a) Az *egyházi főrendek* (prælati), u. m. a római és gör. kath. érsekek, megyés és címzetes püspökök, a Benedek-rend pannonhalmi főapátja, a præmontrei rend jászóvári prépostja, a zágrábi

magyprépost mint auraniai perjel és az 1792:10., illetőleg az 1868:IX. t.-cz. óta a gör. kel. érsekek és megyés püspökök.

b) A világi főrendek (magnates), ú. m. a Magyarországon birtokos nagykorú kir. hercegek, azaz ausztriai főhercegek (kik azonban soha meg nem jelentek), a nagy és kisebb zászlósurak, a pozsonyi gróf, a két koronaőr, az 1807:4. t.-cz. óta a fumei kormányzó, továbbá a megyei örökös és kinevezett főispánok és a többi magyar mágnások, azaz a született hercegek, grófok és bárók, amennyiben életük 24. évét már betöltötték, azután az 1868:XLIII. t.-cz. szerint az erdélyrészi főispánok, a kerületek kapitányai, a székely székek főkirálybírái és a szászok ispánja.

3. Nem főrendek, ú. m.: az 1848:VII. t.-cz. szerint az erdélyi országgyűlésre meghiva volt kir. hivatalosok (regalisták) és a kapcsolt részek, illetve a társországoknak az 1868:XXX. t.-cz. szerint két, az 1881:XV. t.-cz. szerint három képviselője.

A főrendek ülési sorrendjét az 1687. évi 10. t.-cz. határozta meg, mely annak idejében nagyjelentőségű lehetett, a mikor «vota non numerabantur, sed ponderabantur», de ez újabb időben csak a rangmegállapítás szempontjából birt fontossággal, a miért itt előadni felesleges.

73. §. A főrendi tábla (ház) szervezete az 1885. évi VII. t.-cz. szerint.

A régi főrendi tábla örökös főrendüi közül igen sokan elvesztették a vagyoni alapot, a melynek révén családjuk annak idején a főrendüek közé emelkedtek. Egyes családok nagyobbmértvű elterjedése folytán a tábla tagjainak a száma is igen megnőtt, úgy, hogy az 1885. évben az összes tagok száma a 760-at, az örökös főrendüeké a 600-at meghaladta. Ily alakjában a főrendi tábla nem volt alkalmas többé feladatának betöltésére, a miért is már 1867 óta több ízben felmerült megreformálásának szüksége, de csak az 1885. évi VII. t.-czikkal valósult meg.

Az 1885. évi VII. t.-czikk a régi alapon ugyan, de újra szervezte a főrendi táblát s bár ott a nem főrendüek is nagyobb számmal kaptak helyet és a főrendüek egy nagy része kimaradt, mégis főrendiháznak nevezi a törvény az újonnan szervezett ka-

marát. Az új főrendiházból ugyanis kimaradtak a főispánok, a címzetes püspökök, a vagyoni képesítéssel nem bíró örökös főrendüek és helyet kaptak ott új, nem főrendü elemek, mint új hivatalok és méltóságok viselői és az életfogytiglan kinevezettek.

Az új főrendiház szervezete az 1885. évi VII. t.-cz. szerint a következő.

Tisztviselők. A főrendi tábla elnökét és két másodelnökét a főrendi tábla (ház) tagjai közül, minden országgyűlés tartamára, a miniszterelnök felterjesztésére Ő Felsége a király nevezi ki. Hasonló módon történik az időközben megüresedett egyik vagy másik hely betöltése is. Ha az elnökség minden tagja gátolva volna valamely ülésben elnökölni, a jelenlevő tagok legidősebbje mint kornök elnököl. Ha a gátló körülmény előreláthatólag hosszabb ideig tart, hacsak egyikre is, a helyettesítés szintén királyi kinevezéssel történik.

Háznagyot és jegyzőket maga a tábla saját tagjaiból titkos szavazással választ egy-egy ülészakra.

Az elnök és a háznagy a tábla (ház) által megállapított tiszteletdíjban részesül, de rajtok kívül a tábla tagjai, mint ilyenek, fizetésben vagy javadalmazásban nem részesülnek. A horvát-szlavon képviselők és a delegatio tagjai azonban kapnak napidíjat, mert rájuk az addigi gyakorlat fenntartatott.

A főrendi tábla tagjai pedig a következők: 1. a kik örökös jogon, 2. a kik az általuk viselt méltóság vagy hivatal alapján, 3. a kik Ő Felsége a király által élethossziglan történt kinevezés alapján, 4. a kik választás alapján tagjai.

1. Örökös jogon tagjai a főrendiháznak:

a) a fenséges királyi ház * teljes kora főhercegei, tehát nem csak azok, a kik Magyarországon birtokosok. De ezek sohasem szoktak ott megjelenni.

b) A magyar főrendi táblán tagságra eddig jogosított, nemkülönben az erdélyi nagyfejedelemségben annak Magyarországgal történt egyesítése előtt a magyar királyok által grófi vagy bárói

* A törvény «felséges uralkodóház»-at mond. De az uralkodóház kifejezés a magyar közjogban nem megfelelő, mivel az nem uralkodik. A királyi családot mint családot a felséges cím sem illeti, hanem csak a fenséges, mely a német «durchlauchtigste» címnek megfelelő.

ezimet nyert családoknak* mindazok a 24. évüket betöltött és nagykorú férfitagjai, kik egyedül vagy velük egy háztartásban élő feleségük és kiskorú gyermekük vagyonát is odaszámítva, a magyar állam területén oly földbirtoknak telekkönyvi tulajdonosai és haszonélvezői, vagy életfogytiglan haszonélvezői, vagy oly családi hitbizomány birtokosai, melynek az 1885. évre az új földadókataszter alapján megállapított egyenes állami földadója a rajta levő lakházak és gazdasági épületek házosztályadójával együtt legalább 3000 frtot tesz osztr. értékben, azaz 6000 koronát mai korona-értékben.**

A főrendi családok ama tagjaira nézve, a kik a mellett, hogy a magyar főrendi táblán részt venni jogosultak voltak, akár születésnél fogva, akár más módon egyszersmind az ausztriai vagy bármely más állam törvényhozó testületében is birhatnak üléssel és szavazattal, (azaz a kiknek családja mint idegen főrendű család, ünnepélyes honfiusítás útján nyert magyar indigenátust, úgyszintén kik magyar főrendű családból származtak idegen országba s ott is nyertek hasonló jogállást), megállapította a törvény: hogy ha a megállapított vagyoni képesítéssel a magyar korona országaiban fekvő földbirtokuk után birnak, a magyar főrendiházban jogukat csak akkor gyakorolhatják, ha az iránt, hogy ezt a jogot személyükre nézve egyszer s mindenkorra kizárólag a magyar főrendiházban akarják gyakorolni, 24. évük betölte után hat hónap alatt, amennyiben pedig a 24. évét már meghaladták, 1885. évi július 1-ig a magy. kir. miniszterelnökhöz intézendő nyilatkozatot tesznek. Ezt a nyilatkozatot a miniszterelnök, ha az országgyűlés együtt van, a nyilatkozat vételétől számított, ha együtt nincs, az

* A törvény itt az örökös főrendüségre való jogosultságot bizonyos tekintetben kiterjeszti, mert a régi főrendiháznak az erdélyi grófi és bárói címet viselő családok közül csak azoknak ivadékaai voltak tagjai, a melyek a grófi vagy bárói címet nem az erdélyi, hanem a magyar kir. udvari kancellária útján kapták, holott az 1885: VII. t.-cz. e tekintetben nem tesz különbséget.

** Minthogy a törvény itt az 1885-ben fennállott adótörvények alapján rendeli a vagyoni képesítést megítélni, ennél fogva ha valamely egyenes adóreform jönne közbe, e rendelkezés is módosítandó volna, de ha nem módosíttatnék, a képesítés az akkor fennállott adótörvények alapján volna számítandó.

országgyűlés összejövetelétől számított nyolcz nap alatt a főrendi tábla elnökével közölni köteles.

c) Azok a leszármazásuknál fogva magyar állampolgárok és egyenes leszármazás útján törvényes fiutódaik, kiknek a megfelelő (hercegi, grófi, bárói) cím adományoztatott, csak akkor lehetnek a főrendi tábla tagjai: ha részükre ezen a főrangú czímen kívül a király Ő Felsége a minisztertanács előterjesztésére az örökös főrendiházi tagsági jogot is külön adományozta, ha a vagyoni követelményeknek megfelelnek, 24 évesek és nagykorúak.

A nem leszármazásuknál fogva magyar állampolgárok a főrendiháznak tagjaivá csak úgy lehetnek, ha a főrendiházi tagság jogával a minisztertanács előterjesztésére törvényhozás útján ruháztatnak fel.

Főrendiházi tagságra a minisztertanács úgy Ő Felségénél, mint a törvényhozás előtt is csak oly 24-ik évét betöltött és nagykorú érdemes magyar állampolgárt hozhat javaslatba, a ki a megállapított vagyoni képesítéssel bír.

2. Az általuk viselt méltóság vagy hivatal alapján és annak tartama alatt tagjai a főrendi táblának:

a) a következő világiak: az ország zászlósai és a pozsonyi gróf, a két koronaőr, a fiumei kormányzó, és a nem főrendüek közül a kuria elnöke és másodelnöke, a budapesti kir. ítélőtábla elnöke és az 1896: XXVI. t.-cz. szerint a kir. közigazgatási bíróság elnöke és másodelnöke;

b) a következő egyháziak és egyházigazgatási hivatalt viselő világiak: a latin és görög szertartású katolikus érsekek és megyés püspökök, a nándorfehérvári és tinini (knini) felszentelt püspökök, a pannonhalmi főapát, a jászóvári prépost és az auraniai perjel, a gör. keleti szerb patriarcha, a román metropolita és a gör. kel. megyés püspökök és a nem főrendüek közül az evangélikus református és ágostai evangélikus egyházaknak hivatalban legidősebb három-három püspöke, a református egyház hivatalban legidősebb három főgondnoka,* az ágost. evangélikus egyház egyetemes főfelügyelője és hivatalban legidősebb két kerületi felügyelője, végre az

* Ezeknek meghatározásánál az erdélyi egyházkerületet illetőleg annak csakis hivatalban legidősebb főgondnoka veendő figyelembe, mert az ottani egyházkerületnek több főgondnoka van.

unitarius egyháznak hivatalban idősb egyik elnöke, azaz vagy püspöke vagy főgondnoka.

«Ha bármikor újabb méltóságok vagy hivatalok létesíttetnének, vagy bármelyik hitfelekezet (egyház) kebelében újabb püspökségek, illetőleg egyházkerületek szerveztetnének, — mondja a törvény — az így keletkezett méltóságok vagy hivatalok csak az esetben adhatnak a főrendiházi tagságra jogot, ha azt a törvényhozás világosan elrendeli.» (7. §.)

3. Élethossziglan tagjai a főrendiháznak, kiket Ő Felsége a király, érdemeiknek jutalmazására és a főrendiház tekintélyének öregbítésére a minisztertanács felterjesztésére ilyenekké kinevez. Ezeknek száma az újonnan szervezett főrendiház alakulásakor a 30-at meg nem haladhatta, azontúl pedig évenként legfeljebb csak öt volt kinevezhető, az összes kinevezettek száma pedig az 50-et soha meg nem haladhatja.

4. Választás alapján tagjai a főrendiháznak és pedig *a)* élethossziglan azok, kiket az 1885-ben fennállott főrendiház igazolt tagjai, amaz igazolt tagok közül, kik az eddig gyakorolt személyes tagsági jogot az új szervezet életbelépte után nem fogják többé gyakorolhatni, ilyenekül megválasztottak. E tagok száma az 50-et meg nem haladhatta s a választás egy, a főrendiház által előre kitűzött napon egyszersmindenkorra ment végbe s a választott tagok sorában beálló fogyatkozás többé új választással nem pótoltatik;

b) egy-egy országgyűlés idejére tagja a főrendiháznak az 1881. évi XV. t.-cz. értelmében a horvát-szlavon országgyűlés által választandó három képviselő, kik azonban csak akkor bírnak ülési és szavazati joggal, ha ott a magyar korona összes országait együtt illető ügyek tárgyaltnak.

Az, hogy valaki akár a véderő kötelékében, akár valamely polgári vagy egyházi hivatalban vagy méltóságban ténylegesen szolgál, vagy ilyenre kineveztetik, nem akadály abban, hogy a főrendi táblán különben birt jogait gyakorolhassa, vagy hogy a főrendi táblának akár örökös, akár élethossziglan tagja lehessen, kivéve az állami számvevőszék elnökét, alelnökét és tisztviselőit, kik az 1870. évi XVIII. t.-cz. szerint nem lehetnek országgyűlési tagok. Továbbá nem lehet a főrendi tábla tagja, a ki az 1868. évi XLIV. t.-cz. ama rendelkezésének, hogy a törvényhozás nyelve

egyedül a magyar, megfelelni nem képes. Ez a rendelkezés érvényes a társországbeli főrendűekre és képviselőikre nézve is, de az utóbbiak itt is használhatják a horvát nyelvet.

Az 1885. évi VII. t.-cz. érdekeltégi összeférhetetlenséget sem állapított meg, noha az 1901. évi XXIV. t.-cz. kimondotta, hogy az 1902. év végéig törvényjavaslat terjesztendő elő, mely a főrendiházra nézve is szabályozza az összeférhetlenség eseteit. Ez azonban még ma sem történt meg.

74. §. A főrendiházi tagsági jog elvesztése és szünetelése.

Főrendiházi tagsági jogát *elveszti*: a ki megszűnik magyar állampolgár lenni; a ki a rendes bíróságok által fegyházra, börtönre vagy nyereségvágyból elkövetett bűntény vagy vétség miatt elítéltetett; a ki hivatala vagy méltósága alapján tagja, ha megszűnik a közhivatalt vagy méltóságot viselni; az életfogytiglan kinevezett tag, ha lemond és lemondását a király elfogadja; a horvátországi képviselő, ha mandátuma lejár.

Szünetel a főrendiházi tagsági jog, de ismét föléled:

1. minden tagra nézve: a politikai jogok felfüggesztésére ítéltetés esetén ha az elítéltetés a tagsági jog végleges elvesztését nem eredményezi; a csőd tartama alatt és a gondnokság tartama alatt (kivéve a tékozlás vagy távollét alapján elrendelt gondnokságot);

2. az örökös tagokra a vagyoni képesítés elvesztése esetén a legközelebbi ülésszaktól kezdve, a vagyoni képesítés megszerzését illetőleg újra igazolását követő legközelebbi ülésszakig;

3. azonkívül minden főrendiházi tag, ha képviselővé választott, köteles ezt igazolása után a főrendiház elnökének bejelenteni, a ki azt a főrendiház tudomására hozza. A ki ugyanis országgyűlési képviselővé választott és a választást elfogadta, a képviselői megbízatás tartama alatt nem gyakorolhatja főrendiházi tagsági jogát.

Ennélfogva *a)* a római és gör. katolikus, valamint a görög keleti egyháznagyok megszűnnek a főrendiház tagjai lenni, de a képviselői megbízatás megszűnésével ipso facto visszanyerik és a legközelebbi ülésszaktól kezdve gyakorolhatják;

b) a világi méltóságot vagy közhivatalt viselők és az életfogytiglan kinevezett tagok megszűnnek a főrendiház tagjai lenni s képviselői megbízásuk megszűnésével csak királyi kinevezéssel nyerhetik vissza;

c) a protestáns és unitárius egyházi vagy világi hitfelekezeti főtisztviselők megszűnnek főrendiházi tagok lenni s helyüket az utánuk következő hivataltársuk végleg elfoglalja. Ha tehát megszűnik képviselői megbízásuk, csak akkor válhatnak ismét főrendiházi tagokká, ha a sor ismét rájuk kerül.

75. §. A főrendiház (tábla) tagjainak és az örökös főrendű családoknak nyilvántartása.

A főrendiház (tábla) összes tagjainak nyilvántartására szolgál az összes tagok névjegyzéke. A vagyoni képesítéssel bíró örökös tagokat a főrendi tábla elnöke a pénzügyi hatóságok adóbizonyítványai alapján tartja nyilván. A főrendi táblán örökös tagsági joggal bíró főrendű családok nevei a családkönyvben, azután a családok nevét beiktató törvényben tartatnak nyilván; az egyes családok megszakadásának megállapítása céljából pedig a törvényhatóságok vezetnek nyilvántartást. Végre volt egy átmenetileg készült névjegyzék is azokról az örökös tagokról, kik az 1885. évi VII. t.-cz. életbeléptetésekor az új törvényben megszabott vagyoni képesítésnek megfelelték és így első ízben meghivandók voltak.

1. Az összes tagok névjegyzéke. A főrendi tábla minden országgyűlés kezdetén, az igazolási eljárás befejezése után, összes jogosult és igazolt tagjainak névsorát összeállíttatja és kinyomatja, s egyúttal intézkedik az iránt, hogy az országgyűlés tartama alatt jogosultságot nyert új tagok nevei is, igazoltatásuk után ebbe a névsorba felvétessenek; azoknak nevei pedig, kik a jogosultságot bármely okból állandóan elvesztették, vagy az rájuk nézve ideiglenesen szünetel, az ok megjelölése mellett, a névsorból töröltesse. Ez a névjegyzék tehát csak azokat a tagokat foglalja magában, a kik tagsági jogukat tényleg gyakorolhatják is, és így folyton változik.

2. A jogosultságuk gyakorlására képes főrendiházi örökös tagok nyilvántartása céljából a gyámhatósági határozatokat, melyek a tagsági jog szünetelését vonhatják maguk után, a törvény-

hatóságok,¹ a tagsági jog gyakorlását felfüggesztő vagy annak elvesztését maga után vonó bírói ítéleteket és végzéseket a bíróságok² a főrendiház elnökének bejelenteni tartoznak, a vagyoni képesítés igazolására pedig a pénzügyi hatóságok adnak ki bizonyítványokat,³ és a főrendiház elnöke ezek alapján állapítja meg, hogy kik hívhatók meg, mint örökös tagok, a főrendiházba, illetőleg, hogy kiket nem lehet az igazolt tagok sorába iktatni, vagy kiket kell a legközelebbi ülészsaktól töröltetni.

3. *A családkönyv* készítését az 1886. évi VIII. t.-cz. rendelte el. Ez egy lapszámozott és átfűzött hiteles munkálat, melyet két azonos példányban vezetnek. Egyikét a főrendiház elnöke és jegyzője, másikat a belügyminiszter és az országos levéltárnok hitelesíti és látja el pecséttel s az egyik példányt a főrendiház levéltárában, a másikat az országos levéltárban őrzik. Ebbe a családkönyvbe első alkalommal azokat az örökös főrendű családokat iktatták be, mely családok a törvény (1886 : VIII.) megalkotásakor örökös főrendű családok voltak; azóta pedig minden év december 15-én a főrendiházi tagsági joggal újabban fölrüházott családok neveit kell abba beiktatni, szó szerint beírva a legfelsőbb elhatározásnak, illetőleg a törvényhozás határozatának szövegét is, melyen az örökös tagsági jog alapszik.

4. *A jogosult örökös főrendű családok törvénybeiktatása.* Az örökös főrendű családok nevét először az 1886. évi VIII. t.-cz. iktatta törvénybe. Ezenkívül minden országgyűlés utolsó ülészsakában mindazoknak a főrendiházi tagsági joggal bíró örökös főrendű családoknak, kik az utolsó törvénybeiktatás óta nyertek jogosultságot, nevét tartalmazó névjegyzék is törvénybe iktattatik (1887 : XXXIV., 1896 : XXXI. és XXXII.)

5. *A családtagok törvényhatósági nyilvántartása.* Abból a célból, hogy a családkönyvbe beiktatott, de magvaszakadt főrendű családok nevei a családkönyvből törölhetők legyenek, a törvényhatóságok nyilvántartják a területükön állandó lakással bíró örökös jogú tagokat (azokat is, a kik ezt a jogot nem gyakorolhatják), s minden egyes esetet, különösen minden magszakadási esetet a bel-

¹ 1886. máj. 22-iki 28,010. sz. b. ü. m. rend. (R. T. 1886 : 393. l.)

² 1886. márcz. 15-iki 9372. ig. ü. m. rend. (R. T. 1886 : 245. l.)

³ 1885. évi 801. sz. p. ü. min. rend.

ügyminiszternek rögtön hivatalból följelenteni tartoznak. Fiutódokban magvaszakadásról vett hivatalos jelentés esetén pedig a főrendiház elnöke a belügyminiszterrel együttesen hirdetményt bocsátanak ki a hivatalos lapban azzal a felhívással, hogy azok, kik a magvaszakadást tagadásba veszik, ezt a kihirdetéstől számított hat hó alatt igazolhassák. Ha e határidőig bejelentés nem történt vagy az igazoltnak nem találtatott, a fiutódokban beállott magvaszakadás a családkönyv illető rovatában megjegyeztetik s a család neve a beiktatáshoz hasonló alakiságokkal e családkönyvből kitörültenek, de úgy, hogy a név olvasható maradjon.

A társországok területén lakó főrendűekre magszakadás esetén az 1893. évi XXIX. t.-cz. szerint a törvényhatóságok jelentése a bán útján a miniszterelnökhöz megy, s ezekre nézve a hirdetményt a főrendiház elnöke a miniszterelnökkel együtt bocsátja ki.

B) *A képviselő tábla (ház).*

76. §. A rendek táblája 1848 előtt.

A rendi alkotmány korában azok, a kik nem személy szerint hivattak meg az országgyűlésre, utasítással ellátott követeik által a követek tábláján vagy alsó táblán jelentek meg.

A követek táblája öt elemből állott, és pedig:

1. a *királyi tábla* mint elnökség működött, azaz a királyi személynök (personalis præsentiæ regiæ in iudiciis locumtenens) mint elnök, az alnádor mint másodelnök, az alországbíró mint harmadelnök szerepelt, az ülnökök és a kapcsolt részek ítélőmestere mint jegyzők;

2. egyházi elemként ott voltak a személy szerint meghívott kisebb prælatusok (apátok és prépostok), továbbá a székes és társas káptalanok követei;

3. a köznemességet képviselték a vármegyék két-két választott és utasítással ellátott követe (ideértve a három szlavoniai megyéét is), a turmezei gróf és a kapcsolt részek két követe;

4. a becikkelyezett szabad királyi városok és a szabad kerületek követei pedig a negyedik rendet képviselték; végre megjelentek ott

5. az országgyűlésről távolmaradt főpapok, főrendűek és özve-

gyeiknek követei (absentium ablegati), kik csak a szólás jogával bírtak, de szavazattal nem.

A teremben jelen volt még az országgyűlési fiatalság, a vármegyei követek titkárai (az úgynevezett kiskövetek).

A mi mellett a vármegyék többsége foglalt állást, az volt a tábla határozata; mert a városi és szabad kerületi követek összesen csak egy szavazatot képviseltek, a távollevők követeinek pedig szavazatuk nem volt. De a vármegyei követek szavazata sem személyenként, hanem megyenként számláltatott s a nem nyilatkozók a többséghez számláltattak.

A rendi országgyűlés követi táblája tehát a hatósági képviselet elve alapján volt szervezve, mert a törvényhatóságokon kívül a káptalanok is, a kir. tábla is hatóságok voltak.

Az *erdélyi országgyűlés* sokkal tarkább volt, mint a magyar, mert ott csak egytáblás rendszer volt és ezen az egy táblán három nemzet volt képviselve. Elnöke a kormányzó volt s a magyar megyék és városok követein és a székely és szász székek követein kívül a királyi hivatalosak (regalisták), azaz a személy szerint meghívott vagyonosabb nemesek és az országos főtisztviselők (főkormány-szék vagy gubernium, a kir. tábla és a főispánok, főkirálybírák, főkapitányok) is megjelentek.

Bár ily módon a magyar elem túlsúlya a szászokkal szemben föltétlenül biztosítva volt, az erdélyi országgyűlés még sem volt képes az udvari politika ellen azt az ellenállást kifejteni, mint a rendi tábla Magyarországon, mert az utasítással ellátott megyei és székely székbeli követeket a tetszés szerint meghívott regalisták és a főtisztviselők (kik közül csak a gubernium tagjai nem szavazhattak) könnyen majorisálták.

De a megyei és székbeli *követek* állása itt is ugyanaz volt, mint Magyarországon, azaz mint utasítással ellátott követek, *törvényhatóságuknak nemcsak összes nemességét, hanem a közgyűlésen megnyilatkozó akaratát is képviselték.* Ha a követ az utasítást (melynek megtartására Erdélyben esküt is tettek) meg nem tartotta, bár az ennek ellenére leadott szavazata érvényes volt, a megye visszahívhatta s ugyanezt tehetette akkor is, ha időközben a megyében más párt jutván többségre, a megye az utasítást megváltoztatta. *A vármegyék nemessége tehát egyenes befolyást gyakorolt az országgyűlési tárgyalások irányítására.*

77. §. Az 1848. évi reform.

Az 1848. évi V. t.-cz. a hatósági képviseletet megszüntette és a követek tábláját a nyugati constitutionális eszmék hatása alatt népképviseleti alapon újra szervezte, meghatározva azt, hogy melyik megye s város és kerület hány választókerületre osztassék, továbbá kimondotta, hogy a kapcsolt részek 13, Erdély 69 követet küldjön, *kimondotta, hogy minden követet egyenlően egy szavazat illessen az országgyűlésen.*

Ez a reform az alsó tábla alkotó elemeinek nemcsak számát, hanem jogállását is lényegesen megváltoztatta, mert a választókerület sem nem hatóság, sem nem közönség, melynek hivatalos szerve volna arra, hogy a maga akaratát a képviselővel szemben hiteles alakban kifejezhesse, mint volt a törvényhatóságnak a közgyűlése; hanem csakis és kizárólag arra szolgál és csakis abból a célból van szervezve és csakis arra van képesítve, hogy a nemzeti akarat kifejezésére legalkalmasabbnak látszó és a választókerület polgárai körében annak tartott egyént kiválassza az országgyűlésre. Ennélfogva a választókerület, — mely akkor, ha képviselőválasztás elrendelve nincsen, jogilag minden akaratnyilvánításra képtelen, ha pedig választás van, akkor is csak a személy megválasztására van képesítve, de arra, hogy egyéb kijelentéseket tegyen, nincsen, — a megválasztott képviselőt sem a választás alkalmával, sem pedig a választás után bármikor, nem utasíthatja, sem vissza nem hívhatja; hanem föltétlen és szabad megbízást ruház a megválasztottra, a melynek miképeni felhasználásáért a képviselő jogi értelemben sem a választókerületnek mint közönségnek, sem a választópolgároknak egyenkint összevéve felelősséggel nem tartozik.

De nemcsak a választókerületek mivolta okozta ezt a nagy változást, mely a megyei követek és a képviselők jogállása között fennáll, hanem a nyugateurópai felfogás is, a mely azokban az államokban, a hol a parlament a népképviselet elve alapján volt már szervezve, a népképviselő jogállása felől fennállott s a melyet, ha nem is egészben, de legalább nagy részében a népképviseleti intézménynyel együtt a magyar közvélemény is recipiálnak tekintett. E felfogás szerint a népképviselő nem a választókerületet, sem az ott levő választók összességét képviseli, sem a választók meg-

hatalmazottja, megbízottja vagy helyettese, hanem épen úgy őt illető közjogot gyakorol az országgyűlésen, mint a választó a képviselőválasztásnál. A képviselő és a választók közt jogi kapcsolat nincsen, mert mihelyt a képviselő megválasztatott, minden jogi kapocs közte és a választókerület között megszűnik s a képviselő az állam által kirendelt szervnek tekintendő, a ki önálló működési kört nyer az országgyűlésen, a melyen belől az ő működését a választókerületnek sem előzetes kikötésekkel, sem későbbi beavatkozással megkötni nem lehet, nem szabad.

Ennek a felfogásnak végső eredménye, azaz hogy a képviselő előzetes utasításokkal meg nem köthető és hogy a képviselői minőség a választók által a megválasztottól annak magatartása miatt vissza nem vonható, 1848-ban a népképviselési rendszer meghonosításával együtt, a nélkül, hogy azt törvényben is kimondották volna, elfogadottnak tekintetett. Az általános közfelfogás az utasításadás rendszerében ósdi felfogást és a képviselői hivatással többé össze nem egyeztethető korlátozást, a képviselő működési szabadságában pedig a szabadság eszméjének megvalósítását és egyik legnagyobb garantiáját látta. Az első népképviselési országgyűlésen az a felfogás is megnyilatkozott, hogy azok az erdélyi képviselők, kik utasítást kaptak annak a vármegyének a közgyűlésén, a melynek területéről megválasztattak és az utasítás megtartására esküt tettek, az országgyűlésen el ne fogadtassanak.*

Mindazonáltal a magyar felfogás a modern constitutionalismusnak alapdogmáját csak abban fogadta el, hogy a képviselő, mint a közérdek megvalósítására választott személy, utasításokkal megköthető ne legyen, de nem abban is, hogy a képviselő nem a választókat képviseli, hanem azoktól teljesen különálló állami szerv.**

* E felfogás kifejlődéséhez nagyban hozzájárult a Kölcsey Ferencz esete, a kit az 1834-ik évi országgyűlésről a vármegyének időközben kormánybefolyással másként hangolt bocskoros nemessége visszahívott. (V. ö. szerző előadásával, melyet a szavazati jog fejlődéséről tartott a Magy. Társadalomtudományi egyesületben. «Társadalomtudományi Szemle» 1909 december 897—913. l.)

** Közjogi íróink valamennyien a nyugateurópai felfogást teljes egészében ültetik át a magyar közjogba. Így Nagy Ernő (Magy. közj. 243. l.), Balogh Arthur (A magy. alk. alaptanai 206. l.). De figyelmen kívül hagyják, hogy ez a felfogás így a magyar közéletbe át nem ment, nem is mehetett, sőt vannak tételes törvénybeli intézkedések is — mint az 1901. évi XXIV.

Eltételezve ugyanis attól, hogy a magyar felfogás szerint a képviselő választóival szemben politikai magatartásáért moráliter felelősséggel tartozik, a nyugateurópai felfogás alaptétele ellenkezik a szent korona elméletében rejlő individualisztikus elemekkel, nevezetesen azzal a felfogással, mely szerint a közjogok épen úgy a szent korona tagjaitól, tehát egyénektől, átruházás alapján származnak át az országgyűlési tagokra és az országgyűléstől a királyra, mint a hogy a szent koronától és annak viselőjétől, a királytól származtak át az egyes egyénekre, a nemesekre. (Werbőczy Hk. I. 3., 6. §.) Ez az oka annak, hogy magyar felfogás szerint a képviselő, ha nem is többé a választóközönség akaratát képviseli, de azért ma is a választókerület polgárai összességének képviselőjéül tekintetik. Erre vall az országgyűlés integritásának az elve is, mely ma is fennáll és azt jelenti, hogy abban az esetben, ha egyes területrészek képviselői az országgyűlésre meg nem hivattak, az országgyűlés nincsen kiegészítve s ezen az alapon a törvények hozatalát megtagadhatja. Ennek a felfogásnak azonban az a káros hatása van a magyar közéletre, hogy a választók gyakorta nem országos érdekű egyetemes működése szerint ítélik meg képviselőjük magatartását, hanem a szerint, hogy mit tett a választókerületbeli helyi érdekek előmozdítása és kielégítése körül. Pedig a képviselőnek nem ily particularisticus hivatása van, hanem egyetemes, t. i. az, hogy a választókerület polgárai helyett és azok nevében azoknak az elveknek megvalósítására törekedjék az országgyűlésen, a melyeket az egész ország érdekében helyesnek és szükségesnek tart és a melyek alapján a választók többségének bizalmát a választáskor megnyernie sikerült. Ennek kikényszerítésére a választóknak jogi eszköz nem áll ugyan rendelkezésükre és így a képviselő és

t.-cz. 13. §-a, mely megengedi, hogy a képviselő választókerülete érdekében oly ügyekben is közbenjárjon, a melyekben közbenjárni különben el van tiltva - ellenmondanak. Mivel közfelfogásunk eme sajátosságára rámutattam, ezért *«Magyarország közjoga»* című munkám bírálói, így Vécsey Tamás (*«Budapesti Szemle»* 1903 márcz. 434. l.) és Balogh Arthur élesen megtámadtak. E támadásokkal szemben azonban utalok azokra az országgyűlési beszédekre, melyeket a képviselők a képviselőházban küldőikre hivatkozva tartottak s utalok egész közéletünkre, mely ezt a felfogást tükrözi vissza lépten-nyomon, sokszor a közérdek rovására, olykor helyi, olykor osztályérdekek javára.

a kerület közt oly szoros intézményi kapocs, mint volt a követ és megyéje között, egyáltalán nincsen; de a kerület polgárai jogosítva vannak a programját be nem tartó képviselő ellen tüntetni és az új választásoknál a megbízást meg nem újítani.

78. §. A képviselő tábla (ház) mai szervezete.

Az 1848. évi V. t.-cz., a mikor a rendek tábláját népképviselési alapon újra szervezte, nem helyezkedett az általános szavazati jog alapjára, hanem a mellett, hogy a követek választásában addig résztvevőket (nemeseket, városi polgárokat és szabad kerületi lakosokat) a szavazati jog élvezetében meghagyta, a szavazati jogot kiterjesztette azokra is, kik a törvényben meghatározott általános föltételeken kívül az ott meghatározott értelmi képesítésnek vagy vagyoni minősítésnek is megfelelnek, tekintet nélkül az illetők rendi állására. Továbbá meghatározta, hogy mely városok alkotnak önálló választókerületet, illetőleg önállóan több választókerületet, hogy a megyék és szabad kerületek egyenkint, továbbá a kapcsolt részek és a katonai határőrvidék hány választókerületet alkotnak, a melyek mindegyike egy követet (képviselet) választ; végre megállapította, hogy a Magyarországgal egyesült Erdély hány képviselőt választ.

A királyi tábla, a kisebb praelatusok és a távollevők követei pedig kimaradván a képviselőtábláról, az új törvényhozó testület csupán választott képviselőkben álló kamarává alakult át, melyben minden képviselőnek, vagy mint akkor mondták, követnek egyenlően egy szavazata van.

Ezen a szervezeten és választókerületi beosztáson az 1874: XXXIII. t.-cz. alig változtatott. Az 1877. évi X. t.-cz. elrendelte, hogy a városi és megyei közgyűlések által megállapított beosztást a belügyminiszter hagyja jóvá és a törvényhozás további rendelkezéséig ez a beosztás maradjon érvényben. Azóta ezen a beosztáson az újabb törvények csak a közigazgatási beosztással kapcsolatban tettek változást¹ és így ma már igen nagy aránytalanságok vannak az egyes választókerületek választóinak száma között.

A képviselők számában csak Horvát-Szlavonországek közjogi

¹ 1877: XL., 1875: II., 1880: LV., 1881: XXXVII. és XLIII., 1884: VII. és 1886: XXVII.

helyzetének új rendezése és a határőrvidék polgárosítása eredményezett változást. Az eredetileg 450 képviselőből álló képviselőház (melybe Erdély 73 képviselőt küldött volna), ma *453 képviselőből áll, kik közül 413 választókerületenként választott képviselő esik az Erdélylyel egyesült Magyarországra és 40 képviselőt Horvát-Szlavonországek országgyűlése választ.*¹

A Horvát-Szlavonországek országgyűléséből választott képviselőknek azonban csak az úgynevezett közös ügyek tárgyalásánál van felszólalási és szavazati joguk.

A képviselő tábla (ház) titkos szavazással maga választja *elnökét* abszolút többséggel az országgyűlés egész tartamára; *két alelnökét* abszolút többséggel és *jegyzőit* (jelenleg nyolczat) viszonylagos többséggel; végre *háznagyát* abszolút többséggel egy-egy évi ülősszak tartamára.

Az elnök 24,000 korona, az alelnökök újabban 12,000 korona, a háznagy 2400 korona külön tiszteletdíjban, a jegyzők kettős napidíjban részesülnek.

A képviselők díjazását utoljára az 1893. évi VI. t.-cz. állapította meg 4800 korona átalányösszegben és 1600 korona lakásbérben. A lakásbért azonban nem kapják azok, a kik mint állami szolgálatban állók, már élveznek lakásbért.

79. §. A képviselő tábla (ház) tagjainak összeférhetetlensége.

Az országgyűlési tag csak akkor felelhet meg magasztos hivatásának, ha egyénileg független és sem fegyelmi függés, sem érdekeltség által elhatározásában befolyásolva nincsen. Különösen fontos ez a képviselőház tagjaira nézve, kik mint a nép bizalmának letéteményesei, vannak hivatva a közérdeket képviselni. Továbbá az erkölcsi fedhetetlenség és megbízhatóság is oly követelmény, melynek biztosítására törekedni kell. Erre való tekintettel a törvényhozásnak eleve gondoskodnia kell arról, hogy mindenkit kizárjon a képviselői hivatás gyakorlásából, a kinél akár az egyéni függetlenség, akár az erkölcsi megbízhatóság veszélyeztetve van vagy hiányzik.

Már régibb törvényeink között is találunk olyanokat, a melyek

¹ 1868: XXX., 1873: XXXIV., 1881: XV.

a követnek a hatalommal szemben való függetlenségét akarták biztosítani és mutatkoztak oly társadalmi jelenségek is, a melyek a követ befolyásolhatatlansága ellen kerestek biztosítást.*

Egyes állásokra már régebbi törvények is megállapították az összeférhetlenséget, így az 1869. évi IV. t.-cz. az igazságszolgáltatás pártatlansága érdekében a bírákra, az 1871:XXXIII. t.-cz. az ügyészség tagjaira nézve, az 1870. évi XVIII. t.-cz. pedig az állami számvitel ellenőrzésének pártatlansága érdekében az állami számvevőszék elnökére és összes hivatalnokaira nézve mondotta ki, hogy nem lehetnek országgyűlési képviselők. Az 1873. évi XXVI. t.-cz. pedig egy felállíttatni tervezett magyar leszámítoló és kereskedelmi bank igazgatótanácsának tagjaira állapította meg, hogy nem lehetnek országgyűlési tagok. (Ily bank azonban még ma sem állíttatott fel.) Mindezeket az összeférhetlenségi eseteket későbbi törvények sem érintették.

A képviselői hivatás független gyakorlása érdekében először az 1875. évi I. t.-cz. jelentett ki bizonyos állásokat és helyzeteket a képviselői állással összeférhetetlennek és az összeférhetlenség megállapítását a képviselőház által választott összeférhetlenségi bizottságra bízta. Minthogy azonban ez a bizottság a törvény alkal-

* Így az 1649:44. t.-cz. szerint ki voltak zárva az országgyűlésről az ügyvédek és a harminczad tisztviselők és vámszedők, és tiltotta a törvény, hogy az országgyűlés tartama alatt az országgyűlési tagok ajándékot (munera) kapjanak vagy elfogadjanak.

Az 1655. évi 61. t.-cz. azonban már csak azon ügyvédeket zárta ki, kik követi teendőiket peres feleik érdekében elhanyagolják, az 1715:50. t.-cz. pedig a harminczad tisztviselőkre megengedte, hogy a távollévő főurak követei lehessenek.

Az 1790. évi országgyűlésen az 1649:44. t.-czikre hivatkozva s annak «munus» kifejezése alatt hivatalt értve, fogadást tettek a követek és főrendűek is, hogy sem hivatalt, sem ajándékot, sem kitüntetési jeleket az országgyűlés tartama alatt el nem fogadnak (Balogh A.: A magyar állarcjog alapt. 208. l. Deák Ferencz beszéde a körben, 1867 jan. 10. Kónyi: IV. 180—181. l.), a 40 es években pedig a megyék eskették meg követeket arra, hogy hivatalt elfogadni nem fognak, sőt Pestmegye 1847 okt. 18-án követeit arra is megeskette, hogy hat év alatt nem fognak hivatalt vállalni.

Mindazonáltal az országgyűlésen 1865 után is sok volt a tisztviselő s 1866-tól kezdve több törvényhatóság fordult kérvényben az országgyűléshez, hogy az összeférhetlenség iránt alkosson törvényt (Mantuano: A törvényhozó hatalom 82. l.).

mazásában igen lanyhán járt el és már a Ház függetlensége is veszélyben forgott, az 1901. évi XXIV. t.-cz. újra megállapította az összeférhetlenségi eseteket és az összeférhetlenségi bíráskodást a házszabályok újonnan szabályozták és pedig akként, hogy a pártatlanság biztosítékai szaporítottak.

A) Az *összeférhetlenségi esetek* négyfélék: ú. m. függőségi, érdekeltségi, büntetőjogi és közbenjárási összeférhetlenség.

1. *Függőségi összeférhetlenség*: Az országgyűlési képviselő nem viselhet oly hivatalt vagy állást, mely a király kijelölésétől vagy a király, a kormány, a kormányközegek kinevezésétől függ és fizetéssel vagy díjazással jár, — kivéve a m. kir. ministereket, minden minster egy államtitkárját, a budapesti országos intézetek igazgatóit, a fővárosi közmunkatanács elnökét, alelnökét és kinevezett tagjait, több országos tanács és felügyelőség tagjait, a budapesti egyetem és műegyetem tanárait. — Továbbá nem lehet képviselő: a külföldi államok diplomatiái vagy konzuli testületének tagja, a fegyveres erő tényleges tagja, kir. közjegyző, törvényhatósági és községi tisztviselő, tanár, tanító, a szerzetesrendek tagjai (kivéve négy szerzetet), végre, a ki a főrendiház tagja.

2. *Érdekeltségi összeférhetlenség*. Az országgyűlési képviselő nem lehet a kormány vállalkozója vagy szállítója, a kormány és mások közötti ügyletek közvetítője, — állami vagy a kormány kezelése alatt álló javak, javadalmak, jövedékek vagy hasznothajtó jogok vevője, bérlője és haszonbérlője — és más, a kormányval üzleti viszonyban álló pénzintézetek, vállalatok stb. tulajdonosai, tagjai, közegei, úgyszintén az sem, a ki a kormányval személyes üzleti viszonyban áll.

A törvény nagy részletességgel állapítja meg az érdekeltségi összeférhetlenség eseteit és az ezek alól tett kivételeket.

3. *Büntetőjogi összeférhetlenség*. Nem lehet országgyűlési képviselő: a ki bizonyos súlyos büntetendő cselekmények miatt, vagy a ki politikai jogai gyakorlásának fölfüggesztésére elítéltetett; a ki képviselővé megválasztatván, az országgyűlésen meg nem jelent és megbízó levelét be nem mutatta (1876:XXXIX. t.-cz.); végre a ki csőd alatt áll vagy gondnokság alá helyeztetett.

4. *Közbemjárási összeférhetlenség*. Tilos az országgyűlési képviselőnek pénzért vagy anyagi előnyökért vagy ellenszolgáltatásért bárkinek érdekében — ideértve czímek, kitüntetések, rendjelek ado-

mányozását is — a kormánynál közbenjárni s a ki ezt teszi, annak mandátuma megszűntnek jelentetik ki és abban az időszakban újra meg sem választható. A pénz- vagy ellenszolgáltatás nélkül való közbenjárás szintén tilos, de e tilalomnak sanctiója nincs.

Kivételt állapít meg a törvény e tilalom alól, a mennyiben megengedi: hogy a képviselő választókerületének törvényhatósága, vagy választókerületéhez tartozó városok, községek, nem nyereségre alakult szövetkezetek, kereskedelmi és iparkamarák, ipartestületek és gazdasági egyesületek érdekében, ezek fölhívására, vagy választókerületétől eltekintve is, egyházi, iskolai vagy egyéb kulturális testületek érdekében díjtalanul eljárjon.

A ki összeférhetetlen helyzetben van, a mikor megválasztatik, ezt bejelenteni és 30 nap alatt e helyzetet megszüntetni köteles. Ha már igazolt képviselő jut összeférhetetlen helyzetbe, 48 óra alatt megbízatásáról lemondani, ha pedig öröklés útján jutott ily helyzetbe, nyolcz nap alatt bejelenteni és hat hó alatt vagy képviselői megbízatásáról lemondani vagy e helyzetet megszüntetni köteles. Az összeférhetetlenségét bejelentő képviselő mindaddig, a míg az összeférhetetlenség fennáll, a ház, valamint a bizottságok tárgyalásaiban részt nem vehet. A ki időközben összeférhető állásra (miniszterré, egyetemi tanárrá, stb.) kineveztetik, új választásnak tartozik magát alávetni. Ha a képviselőt e kötelezettségei teljesítésének elmulasztásánál rosszhiszeműség terheli, mandátuma ítéletileg megszűntnek nyilváníttatik, ha pedig rosszhiszeműség nem terheli, az összeférhetlenség megállapítása után felszólíttatik, hogy vagy mondjon le, vagy az összeférhetetlenségi helyzetet nyolcz nap alatt szüntesse meg.

Az összeférhetlenségi eseteket bármely képviselő akár írásban, akár nyílt ülésben bejelentheti. Ezenkívül minden állampolgárnak joga van közjegyzőileg vagy bíróilag hitelesített aláírással a ház elnökénél bármely tudomására jutott összeférhetlenségi esetet bejelenteni.

B) *Összeférhetlenségi bíróság.* A házszabályok szerint kétféle összeférhetlenségi bíróság van, ú. m. állandó bizottság és ítélőbizottság. Az *összeférhetlenségi állandó bizottság* 11 tagból áll s elnökét, helyettes elnökét és tagjait a ház egy ülőesszakra választja. Ez a bizottság mint bíróság jár el a függőségi, büntetőjogi összeférhetlenségi esetekben és akkor, ha egy képviselő több választókerület-

ben választatott meg, de egyikről sem mondott le; továbbá ítélethozatalra előkészíti az érdekeltségi és közbenjárási összeférhetlenségi eseteket; végre ellenőrzi azt, hogy a képviselő az összeférhetlen helyzetet megszüntette-e s ha nem, a mandátum megszűnését ítéletileg kimondja.

Az *összeférhetlenségi ítélőbizottság* a ház elnöke által az ülészek elején kijelölt 80 képviselő közül esetről-esetre kisorsolás útján alakuló 12 tagu jury, mely érdekeltségi és közbenjárási összeférhetlenségi esetekben titkos szavazással ítélt abban a kérdésben, vajjon fennáll-e az összeférhetlenség és vajjon terheli-e rossz-híszeműség a képviselőt a bejelentés elmulasztása körül.

A törvény az összeférhetlenségi ügyekben eljáró bizottságokat oly jogokkal ruhazza föl a részére szükséges adatok és bizonyítékok beszerzésére, mint a milyennel a bíróságok bírnak, vagy pedig a hatóságokat jogsegély nyújtására kötelezi. Az e bizottságok előtt tett hamis tanuzást büntetőjogi szempontból olyannak kell tekinteni, mintha polgári perben követtetett volna el.

Az összeférhetlenségi bizottságok előtt való eljárást a házszabályok II. fejezete részletesen szabályozza.

80. §. Az országgyűlési tagok sérthetetlensége és mentelmi joga.

1. *Sérthetetlenség.* A régi magyar alkotmányban az országgyűlés függetlenségét egyes hatalmaskodók részéről fenyegette veszély, a miért is a régi magyar törvények az országgyűlési tagok személyének büntetőjogi védelmére, sérthetetlenségére helyezték a súlyt és az országgyűlési tagokat a *salvus conductus* oltalma alá helyezték s az országgyűlési tagokat megsértőket súlyos büntetésekkel (a hűtlenség büntetésével)¹ sújtották. A sérthetetlenség biztosítására szolgált továbbá a törvényszünet az országgyűlés alatt s az ez alatt eszközölt birtokba iktatások és bevezetések semmisek voltak.² Ezek a törvények azonban ma már elavultak s helyettük az országgyűlési tagok *sérthetetlenségét* (inviolabilitas) az 1878. évi V. t.-cz., a büntetőtörvénykönyv védi, súlyos büntetéseket szabva azokra, a

¹ H. K. II. r. 20, 1507: 12., 1536: 76., 1723: 10., 11.

² 1507: 12., 1655: 49., 1723: 29., 1647: 35., 1655: 31., 1792: 16., 1830: VI., 1836: XLV., 1840: XXIV.

kik akár az országgyűlést vagy bizottságát erőszakkal vagy veszélyes fenyegetéssel hivatása gyakorlatában akadályozzák, akár az egyes országgyűlési tagokat erőszakkal vagy veszélyes fenyegetéssel támadják.

2. *Mentelmi jog.* A régi alkotmányban az országgyűlési tagok szólásszabadságának alapját a nemesi szabadságban keresték és biztosítékául a *salvus conductus* biztosító törvényeket tekintették. Az országgyűlések azonban ezen a téren mindig összeütközésbe jutottak a birói hatalommal.

De az alkotmánynak népképviseleti alapokra helyezése az országgyűlés függetlenségének az elvöt tolta előtérbe, a mi a nyugat-európai eszmék hatása alatt az 1791. évi 13. t.-cz. ama rendelkezésére támaszkodva, hogy «a karok és rendek az országgyűlésre minden akadály nélkül mehessenek és az országgyűlési ügyeket törvényes szabadsággal tárgyalhassák», a mentelmi jognak szokás-jogi alapon való kifejlődéséhez és elismeréséhez vezetett.¹

A mentelmi jog két jogozatból áll, melyek egyike a szólásszabadság biztosítását, másika az országgyűlési tagnak a hatalom részéről való zaklatás ellen való védelmét czélozza. E szerint, a mit az országgyűlési tag

a) mint ilyen, a házban vagy a házban kívül, de országgyűlési tagi hivatásának gyakorlása közben mond vagy tesz, azért csak az illető ház által, melynek tagja, vonható felelősségre. Ezt közönségesen abszolút mentelmi jognak és többen helytelenül inviolabilitásnak² nevezik.

b) A mit az országgyűlési tag nem mint olyan és nem törvényhozói hivatásának gyakorlása közben mond vagy tesz, azért csak az illető háznak, a melynek tagja, engedelmével állítható biró elő és vonható büntetőkereset alá és tartóztatható le, kivéve a tettenérés esetét. Ezt nevezik relatív immunitásnak.

A mi az első jogozatot illeti, mivel az közvetlenül arra szolgál, hogy az országgyűlési tag az őt illető jogosítványokat mind a

¹ Hogy a mentelmi jog kérdésében a helyes fogalmak már 1848-ban ki voltak fejlődve, erről az 1867. évi XII. t.-cz. 47. §-a, továbbá a Bösörményi László ügyében kiküldött bizottságnak a ház által is elfogadott jelentése tanuskodik. (1865/7. évi képv. h. irományok III. k. 150. sz.)

² Így Nagy E., Balogh A., Kmetz K., Mantuano helyesen különböztet (A törvényhozó hatalom 241. l.).

törvényhozásban, mind a kormányzat ellenőrzésében felelősség nélkül gyakorolhassa: az országgyűlés tagját nemcsak az országgyűlés nyílt vagy zárt ülésében, hanem a bizottsági tárgyalásokon is és minden oly esetben megilleti, a mikor az országgyűlés megbízásából jár el, tehát pl. küldöttségben vesz részt, akár az országgyűlés tartására szolgáló épületen belől, akár azon kívül működik; úgyszintén akkor is, ha a cselekmény ülésen kívül, de az országgyűlési tárgyalásokkal okozati összefüggésben követtetett el.* De nem illeti meg akkor, még az ülések alatt és azok helyén sem, ha cselekménye nem az országgyűlési tárgyalással van okozati összefüggésben, így pl. ha a tárgyalás tárgyával össze nem függő magánügyből kifolyólag szólalkozik össze valakivel az alatt, a míg a tárgyalás vagy a szavazás folyik és követ el személyes sértést vagy súlyosabb büntetést. Továbbá nem illeti meg őt e jogosítvány, habár az országgyűlési tárgyalásokkal összefüggésben, de nem hivatása gyakorlása közben mond vagy tesz valamit, így pl. ha beszámolóbeszédben tesz oly nyilatkozatot, mely büntetendő cselekményszámba megy. Ilyen esetekben a ház engedelmeivel éppen úgy felelősségre vonható, mint minden más esetben.

A mi a második jogozatot illeti, az csak közvetve szolgál az országgyűlési tárgyalások függetlenségének biztosítására és így célja nem lehet az, hogy az országgyűlési tag a felelősség alól akkor is mentes legyen, ha valóban bűnös is, hanem csak az, hogy törvényes ok nélkül a vétkeesség vagy bűnösség ürügye alatt az országgyűlés tagjai országgyűlési szereplésük miatt ne legyenek letartóztathatók, az országgyűlési tárgyalásokban való részvételben megakadályozhatók, vagy az ellenök intézett büntető eljárás által zaklathatók.

Ennélfogva a mentelmi jog megkívánja, hogy az országgyűlési tag annak a háznak engedelme nélkül, a melyhez tartozik, se elővezethető, se letartóztatható ne legyen, kivéve a tettenérés esetét, de ilyenkor is a további letartóztatáshoz a ház engedélye szükséges. Az országgyűlés tagja mind polgári, mind büntető perben panaszosként vagy tanuként a ház engedélye nélkül megidézhető,

* Így az 1904. évi decz. 13-án az ülés előtt elkövetett rombolás, mely az erőszakosan megalkotott házszabályok végrehajtását iparkodott megakadályozni, a mentelmi jog oltalma alatt folyt le.

de ha tanuzási kötelességének teljesítésére személyes szabadságát korlátozó kényszereszközök alkalmazása válik szükségessé, fogamatosításához a mentelmi jog felfüggesztését kell a háztól kikérni,¹ de pénzbírság ellene alkalmazható.

A személyes letartóztatásra oly esetben, a mikor az országgyűlés nem ülésezik, a delegáció tagjaira maga a delegáció adhat engedélyt. Más országgyűlési tagokra vagy az országgyűlés szünetelése esetén a delegáció tagjaira is az engedélyt a kormány adja meg, de mivel ezzel a cselekményével az alkotmány alaptételét sérti meg, az országgyűlés összeülése után az esetet elő kell terjesztenie és az országgyűléstől felmentését kell kieszközölnie.

Elmebetegség esetén az országgyűlési tag letartóztatható s elmeorvosintézetbe szállítható a ház engedélye nélkül is, de ilyenkor a ház meggyőződést szerez magának az iránt, vajjon az elmebetegség nem ürügy-e arra, hogy az országgyűlés tagja személyes szabadságától megfosztassék.

Büntető eljárás megindítására nemcsak akkor szükséges a mentelmi jog felfüggesztése, ha a vádként felhozott cselekmény szabadságvesztéssel büntetendő, hanem akkor is, ha az csak pénzbüntetést vonhat maga után, mert a zaklatás itt sincsen kizárva. Az 1867. évi XII. t.-cz. 47. §-a tehát szűkebbre szabja a mentelmi jogot a delegációk tagjaira nézve, mint a mennyire az kiterjed, a midőn azt csak az oly közkeresetre nézve állapítja meg, a mely személyes letartóztatást vonhat maga után, vagy mely büntett vagy vétség miatt indíttatik. A mentelmi jog a kihágásokra is kiterjed.

Az a kérdés, vajjon a mentelmi jog felfüggesztését az országgyűlés ama tagjaira nézve, kik a véderő kötelékébe tartoznak, kell-e kérni a katonai hatóságoknak is, ha az illető ellen mint katonai ellen akarnak eljárni, még eldöntetlen. A hadsereg vagy a honvédség nem tényleges állományába tartozó állampolgárok katonai fegyelmi és büntető hatalom alatt csak akkor állanak, ha fegyvergyakorlatra, kiképzésre vagy mozgósítás céljából behívottak, vagy ha tiszti egyenruhában követtek el valamit és az ellenőrzési szemlék alatt. Így tehát az országgyűlési tagok ellen is csak ily alkalmakkal alkalmazhatók katonai büntetések. De éppen azért, hogy

¹ L. a képviselőház 1889 április 10-én hozott határozatát. Napló XI. k. 32. l.

ilyesmi ellenök alkalmazható ne legyen. állapítja meg az 1889. évi XXII. t.-cz., hogy az országgyűlésnek a véderő kötelékében álló tagjai, ha tényleges szolgálati kötelezettségüknek már megfelelték, az országgyűlés együttléteben béke idején katonai szolgálatra be nem hívhatók, csakis akkor, ha maguk is kívánják s arra a háztól szabadságot kapnak. Az által, hogy az illető ház a szabadságot megadja, nézetem szerint a katonai fenyítő hatalomnak is átszolgáltatja az illető országgyűlési tagot; hiszen nem lehet más célja a katonai szolgálat alól való mentességnek, mint az országgyűlési tagok függetlenségének biztosítása, mely annál, a ki önként vonul be, fenyegetve nincsen. Az ellenőrzési szemle kérdésében azonban a törvény már hézagos. De mivel béke idején a katonai fenyítő hatalom katonai szolgálatot különben nem teljesítő országgyűlési tagokkal szemben már csak azért sem eshetik más elbírálás alá, mint más hatóságok büntető hatalma, mert egyik is, másik is egyaránt akadályozza az országgyűlési tagot hivatása gyakorlatában, nézetem szerint az ellenőrzési szemlén * katonai fegyelmi vétséget elkövető országgyűlési tagnak katonai megbüntetéséhez, valamint az egyenruhában elkövetett cselekmények miatt a mentelmi jog felfüggesztését már kérni kell.

Mozgósítás idején azonban, mivel az ellenség előtti katonai szolgálat a katonai fenyítő hatalom gyors és akadálytalan érvényesülését még inkább megköveteli, mint fegyvergyakorlaton, a mozgósított országgyűlési tag katonai büntetendő cselekmények tekintetében nem állhat a mentelmi jog oltalma alatt. **

A mentelmi jog nem az egyesek kiváltsága, hanem az országgyűlés függetlenségének biztosítására fennálló közjogi természetű intézmény lévén, arról az egyes országgyűlési tag le nem mondhat, még akkor sem, ha az, hogy a mentelmi jog reá nézve fel-

* Ez a kérdés is meg van kerülve, mert az országgyűlés tagjai oly időben, a mikor ülések tartatnak, az ellenőrzési szemle alól mentesek az utasítás szerint.

** Már az 1848/9. évi országgyűlés alkalmával boldogult atyámnak, Ferdinandy Bertalan képviselőnek indítványára kimondta a képviselőház 1849 márcz. 9-én, hogy mindazok az országgyűlési tagok, kik rendes katonai szolgálatot tesznek, szolgálatuk ideje alatt vétségekre nézve a katonai törvények szigora alá esnek és az országgyűlési tagokat illető előjogokkal nem birnak (l. Jellinek Artur: A mentelmi jog. 178. l.).

függesztessék, neki magánérdeke volna s csak úgy szüntetheti meg azt, ha országgyűlési tagságáról is lemond. Azonban felfüggesztését oly esetben, midőn nem országgyűlési hivatásának gyakorlása közben elkövetett cselekmény miatt való felelősségrevonásról van szó, az illető háztól kérheti, de csak a bíróság megkeresése alapján.

A mentelmi jog felfüggesztését a háztól annak a bíróságnak kell kérni, a melynek hatásköre az illető ügyre és illetősége az illető személyre kiterjed. A ház tehát annak a bíróságba bocsátkozik a mentelmi jog felfüggesztése előtt, vajjon a bíróság, mely azt kéri, illetékes-e eljárni.

A mentelmi jog felfüggesztésével a ház nem bocsátkozhatik annak a bíróságba, vajjon az illető országgyűlési tag valóban bűnös-e, mert ha ezt tenné, a bíróság hatáskörébe avatkoznék; hanem csak azt vizsgálhatja, vajjon van-e a vádbeli cselekmény és az országgyűlési tag személye közt okozati összefüggés és vajjon nem csupán zaklatás-e az eljárás célja. Ennélfogva, hogy ezek a kérdések elbirálhatók legyenek, az illető ház elnökéhez a bíróság által intézett kérvénynek fel kell szerelve lennie az előnyomozat irataival.¹

E tekintetben a főrendi tábla gyakorlata a képviselőtábláétól nemileg eltér, a mennyiben a főrendi tábla magát nagyjurynak tekintvén, a mentelmi jog felfüggesztése iránt benyújtott kérvénynél magát alakszerűségekhez nem köti, a praecedensekre súlyt nem helyez. Az is lényeges különbség, hogy a főrendi tábla már az előnyomozat végett is szükségesnek tartja a mentelmi jog felfüggesztését s nem az egész birói eljárásra, hanem annak egyes phasisaira szokta a mentelmi jogot felfüggeszteni, a hol pedig az egész eljárásra függeszti fel, ott azt szokta mondani, hogy az igazságszolgáltatás további menetét akadályozandónak nem véli.²

Ha a mentelmi jog felfüggesztése alapján marasztaló birói ítélet hozatott, ezt az országgyűlés illető házával közölni kell, mert az ítéletnek az illető országgyűlési tag eme minőségére is befolyása lehet (összeférhetlen helyzetbe juthat). De az illető ház az eljárás és az ítélet törvényességének biróságba nem bocsátkozik, hanem

¹ Az igazságügyi miniszternek 1884. évi decz. 23-án 56.440. sz. rend. a kérvény felszerelése iránt a bíróságokat ez értelemben utasítja.

² V. ö. Jellinek A.: A ment. jog. 423-26. l.

azt tudomásul veszi, mivel azáltal, hogy a mentelmi jogot felfüggesztette, szabad folyást adott az igazságszolgáltatásnak. Mentelmi ügyekben az illető ház mentelmi bizottsága tesz véleményes jelentést és az illető ház ennek alapján határoz a mentelmi jog felfüggesztése vagy fel nem függesztése iránt.

A mentelmi jog védelme a képviselőház tagjaira a megválasztás napjával, a főrendi tábla tagjaira az országgyűlés hirdetésének a napjával, új tagokra a királyi meghívólevél elnyerése napjával kezdődik és az országgyűlési tagsággal, illetve az országgyűlés feloszlatásával véget ér. A horvát-szlavon országgyűlés tagjai is élvezik a mentelmi jogot és így a magyar országgyűlés horvátországi képviselői, mivel a horvát országgyűlésnek is tagjai, mindaddig nem vonhatók büntetőkereset alá, a míg a magyar- és a horvát országgyűlés azt rájuk nézve föl nem függeszti.*

Az 1867. évi XII. t.-ez. mind a magyar, mind az osztrák delegáció tagjaira Magyarországon akként állapítja meg a mentelmi jogot, hogy ezek a közös ügyek tárgyalása közben tett nyilatkozatokért feleletre soha sem vonathatnak, sőt megbízatásuk megszűntéig se oly kereset miatt, mely személyes letartóztatást von maga után, se bűntény vagy vétség miatt, kivéve a tettenérés esetét, az illető országgyűlésnek, ennek együtt nem léte esetén pedig azon delegációnak, a melynek tagjai, előleges jóváhagyása nélkül sem le nem tartóztathatók, sem közkereset alá nem vonhatók.

Ez a rendelkezés azonban csak az osztrák delegáció tagjaira fontos. Az ő mentelmi joguk Magyarországon tehát kihágásokra nem terjed ki.

C) Az országgyűlés, mint a nemzet képviselete.

81. §. Az országgyűlés hatásköre.

Az országgyűlés rendkívüli, mert csak ritka esetekben gyakorolható hatáskörébe tartozik: a királyválasztás és ezzel kapcsolatban ma a trónöröklési kérdések elintézése, a koronázás, a hitlevél és királyi eskü szövegének a megállapítása és a király helyet-

* Banjanin horvátországi képviselőt 1911-ben a horvátországi bíróság a magyar országgyűléstől nem kérte ki, hanem csak a horvát autonom országgyűléstől. A képviselőház ez ellen állást foglalt, de mivel a bíróság az eljárást, bár más okból, de beszüntette, a további eljárást tárgyalannak mondta ki,

tesítése iránt való minden intézkedés. Ide tartozik továbbá a nádor és a koronaörök választása, eskütétele és fölmentése, az állami számvevőszék elnöki állására három személy kijelölée, a mely cselekmények, bár nem törvényhozási aktusok, nagyobb ünnepélyesség okáért törvénybe is iktattatnak; végre a kormány fölhatalmazása arra, hogy a honvédséget az ország határain kívül alkalmazza.

Rendes feladata az országgyűlésnek a törvények alkotásában való részvétel, a nemzet közkívánatainak a király elé terjesztése és a kormány ellenőrzése s bizonyos esetekben a bíraskodás.

I. *A törvények alkotásában* az országgyűlés akként vesz részt, hogy a törvényeket kezdeményezheti és a kormány által kezdeményezett törvényeket tárgyalja és megszavazza.

A magyar alkotmány szelleme szerint *csak törvényhozás útján* rendezhetők a következő kérdések: 1. az alkotmány módosítása, a politikai jogok szabályozása, a személyes szabadság korlátozása; 2. az évi újonczlétszám és a véderőrendszer megállapítása és az évi újonczjutalékok megszavazása; 3. közterhek megállapítása, adók behozatala, adókedvezmények és határvámtételek megállapítása; 4. a bírói szervezetnek, a büntettek és vétségek büntetésének, a polgári és büntető eljárásnak meghatározása és magánjogi jogtételek létesítése; 5. minden törvényben foglalt jogszabály módosítása vagy megszüntetése; 6. az állami költségvetés megállapítása és a közjövödelmek beszédésére és felhasználására, nemkülönben kölcsönök fölvételére és állami javaknak elidegenítésére, kényszerkölcsöntalványok kibocsátására a kormány fölhatalmazása; 7. végre oly nemzetközi szerződések jóváhagyása, melyek az országra pénzbeli terhet rónak, melyek az ország területét érintik, melyek a belső jogállapotokon tesznek változtatást, továbbá kereskedelmi, vámhajózási, posta, távirda és konzulátusi szerződések jóváhagyása.

Ezek közül a költségvetés megállapításának és megszavazásának jogáról alább bővebben fogok szólni.

II. *A nemzet közkívánatait* az országgyűlés felirat alakjában terjeszti a király elé. A mikor még a kormány nem volt parlamentáris kormány, a nemzetnek a királyi kormányzat befolyásolására más eszköz, mint a sérelmeket fölsoroló és orvoslásukat kérő felirat, nem is állott rendelkezésére. 1848 előtt tehát az országgyűlés a törvényjavaslatokat is feliratok alakjában terjesztette a király elé,

kerve a királyt, hogy a nemzet sérelmeit orvosolja. Ezért nevezetnek ezek gravaminális országgyűléseknek.

Ma azonban csak rendkívüli esetekben intéz az országgyűlés feliratot a királyhoz, ha azt kéri, hogy a nemzet többségére nem támaszkodó ministeriumot bocsássa el és helyébe mást nevezzen ki, vagy ha az országgyűlést megnyitó trónbeszédre ad válaszfeliratban feleletet. Egyébként azonban a ministeriumra gyakorolt befolyásával a ministerek tanácsa alakjában érvényesíti befolyását a király elhatározására. A trónbeszédre a válaszfeliratot a két ház külön szokta elkészíteni és a ministerium útján a király elé terjeszteni. Csak rendkívüli esetekben történik, hogy a két ház egy feliratot készít.

III. *A kormány ellenőrzése* a mai országgyűlések egyik legfontosabb tevékenysége s főleg a képviselőház az, mely az ellenőrzést nemcsak a kormány cselekményeinek törvényessége, hanem politikája irányának helyessége szempontjából is leginkább gyakorolja. Erre szolgál az *interpellatio joga*, melynél fogva minden országgyűlési tag kérdéseket intézhet a kormányhoz, mely kérdésekre a minster 30 nap alatt válaszol. Ha a ház a választ tudomásul nem veszi, hanem napirendre tűzi, az 1848. évi III. t.-cz. szerint a hivatalos iratoknak az előmutatását is követelheti. A mely ministerium tehát nem bírja a többség bizalmát, annak a kormányzását a képviselőház a végrehajtó hatalom jogkörébe való beavatkozással mindig lehetetlenné teheti. A *költségvetés megszavazása vagy megtagadása joga* szintén nevezetes eszköz a kormány politikai ellenőrzésére, mert a magyar parlamenti gyakorlat szerint a költségvetés tárgyalása egyuttal a kormány politikájának a bírálata is és a költségvetési meghatalmazás (*appropriatio*) a politikai bizalom kifejezése (l. alább a költségvetési jognál 82. §.).

A *zárszámadások megvizsgálása* által pedig a képviselőház a kormány pénzkezelésének törvényességét ellenőrzi. *Végre a vád alá helyezés joga* is megilleti a képviselőházat az 1848. évi III. t.-cz.-ben meghatározott esetekben, a mikor a bíróságot, mely a vád alá helyezett ministerek fölött ítél, a főrendiház alakítja meg.

A közös ministerium ellenőrzése azonban az 1867. évi XII. t.-cz. szerint nem közvetlenül az országgyűlést, hanem a magyar és az osztrák parlament által a közös ügyek tárgyalására kiküldött országos bizottságokat, a delegatiókat illeti (l. 86. §.).

IV. *Bíráskodási hatáskör.* Az országgyűlések kezdetben bíráskodó gyülekezetek voltak s hűtlenségi perekben még a XVII. században is bíráskodtak. Ma már csak speciális kérdésekben bíráskodik az országgyűlés részint az egyes házak nyílt ülésein, részint egyes bizottságok által.

Rendes nyílt ülésben bíráskodnak az egyes házak a mentelmi bizottság javaslata alapján: *a)* saját tagjaik mentelmi jogának felfüggesztése kérdésében; *b)* saját tagjainak a szólásszabadság korlátait megsértő magaviselete miatt.

Bizottságok által bíráskodnak az egyes házak: *a)* a képviselőház összeférhetetlenségi ügyekben az összeférhetetlenségi állandó és ítélő bizottságok által (I. 79. §. *B*); *b)* a panasszal megtámadott képviselőválasztások érvényessége kérdésében bíráló bizottságai által; *c)* a főrendiház az örökös tagok tagsági joga és a főrendiházi tagok összeférhetetlenségi eseteiben igazoló bizottsága által; *d)* a vád alá helyezett miniszterek felett a kebeléből választott bíróság által; *e)* végre a kir. kuria bíráinak fegyelmi ügyében ítélő bírósághoz a tagok felerészét a főrendiház a maga kebeléből választja s a bíróság a főrendiház elnökének elnöklete alatt működik.

82. §. Az országgyűlés költségvetési joga.

A költségvetési jog az országgyűlést régóta megillető adómegajánlási jogból fejlődött ki, noha attól igen lényegesen különbözik; mert az adómegajánlás joga csupán az adónemek és adótételek megállapításának a jogát foglalja magában, míg ellenben a költségvetési jog ezen kívül az összes állami közjövödelmek évenkénti előirányzásának, a kiadási tételek maximuma meghatározásának, valamint a kormány pénzügyi ellenőrzésének a jogát is magában foglalja.

Az adómegajánlás a magyar országgyűlést már az Árpádok alatt is megillette, noha nagyobb fontosságra csak akkor emelkedett, a mikor a király rendes jövedelmei a közkiadások fedezésére teljesen elégtelenné váltak s a király gyakrabban szorult új adók behozatalára s új segedelmek igénybevételére, t. i. a vegyes házbeli királyok alatt. Az 1471. évi 11. t.-cz. kimondja, hogy a király az országalakók akarata nélkül nem szedhet adót (nullam dicam sive taxam), az 1504. évi 1. t.-cz. pedig tiltja az adóknak (contributio,

subsidium) országgyűlésen kívül való önkéntes megajánlását s azt a megyét, mely ezt teszi, a hitszegés és hamis eskü büntetésével, becsületvesztéssel és a nemesek közösségéből való kizárással rendeli büntetni. A rendi alkotmány korából is vannak törvényeink, melyek kidomborítják az országgyűlés adómegajánlási jogát (1715:8, 1827:4.) s az 1791. évi 19. t.-cz. az önkéntes ajánlás öve alatt való adószedést is tilalmazza. De mivel az adók a rendi korban egyik országgyűléstől a másikig szavaztattak meg (1827:4.), ez a jog nem volt elég hathatós arra, hogy a királyokat az országgyűléseknek a a törvényes időben való összehívására kényszerítse.

Bár már a vegyesházbeli királyok korában találjuk nyomát, hogy az országgyűlés a királyi jövedelmek kezelésére és hovafordítására is gyakorol befolyást,¹ a rendi korszakban a Habsburgok alatt ez a fejlődés teljesen megszűnt. A rendi korban az országgyűlések még azt sem voltak képesek ellenőrizni, hogy a különös célra megszavazott vagy magára a nemességre kivetett adók rendeltetésük céljaira használtatnak-e föl.²

Az 1848. évi nagy reformok azonban, kapcsolatban a közteherviselés elvének kimondásával (VIII. t.-cz.) megteremtették az országgyűlés költségvetési jogát. Az 1848. évi³ III. t.-cz. kötelezte a ministeriumot a költségvetés évenkénti előterjesztésére, a IV. t.-cz. pedig tilalmazta az országgyűlés fölосzlatását mindaddig, a míg a jövő évi költségvetés iránt határozat nem hozatik.³ Az 1867. évi X. t.-cz. enyhít ugyan e tilalmon, de határozottan kimondja, hogy *«az évi költségvetésnek országgyűlésileg történt megállapítása mindig csak egy évre terjedhet s újabb megállapítás és megajánlás nélkül adót kivetni és behajtani nem szabad»* s

¹ Különösen II. Ulászló korában, v. ö. Ladányi: A magy. királyság alkotm. tört. I. 408—9. l.

² Példa rá a Ludovika katonai akadémiára tett ajánlatok története.

³ Az 1848: III. t.-cz. 37. §-a szerint *«a ministerium az ország jövedelmének és szükségeinek kimutatását — s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás s illetőleg jóváhagyás végett — évenként az alsó táblánál bemutatni köteles»*. Ugyane törvény szerint a minster a kezére bízott pénzek törvényellenes alkalmazásáért vád alá helyezhető; az 1848: IV. t.-cz. 6. §-a szerint pedig *«az évi ülés az utolsó évről számadásnak és a következő évi költségvetésnek a ministerium által leendő előterjesztése s az irántoki határozatnak meghozatala előtt be nem rekesztethetik, sem az országgyűlés föl nem oszlattathatik»*.

ehhez képest az 1886. évi XXI. t.-cz. 20. §-a a törvényhatóságokat mentesíti az engedelmesség alól az olyan kormányrendelettel szemben, mely meg nem szavazott adók behajtására vonatkozik. Az 1897. évi XX. t.-cz pedig részletesen meghatározza a költségvetés szerkesztésének a módját, az állami számvitelnek szabályait, és úgy ez a törvény, valamint az 1870. évi XVIII. (az állami számvévőszék szervezéséről), az 1880. évi LXVI. és 1893. évi XXX. t.-cz. szabályozzák a kormány pénzügyi ellenőrzésének a módját és eszközeit.

Ezekben a törvényekben tehát az országgyűlés költségvetési jogának egész complexuma nyert szabályozást és e törvények alapján annak elvei éppen úgy megállapíthatók, mint a költségvetés-szerkesztés technikájának a részletei. Az alkotmányjogot természetesen az elvek érdeklik, a többi pedig a pénzügyi jogba és az államszámvitel tanba tartozik.

Az állami költségvetés az állami bevételeknek és kiadásoknak előre megállapított az a lajstroma, a melynek bevételi része csak előirányzatnak, kiadási része azonban a kormány utalványozási joga korlátjának a természetével bír. Azaz a költségvetésben megállapított bevételek csak valószínű összegekben vétetnek fel s a kormányt csak annyiban kötik, hogy más címeken bevételeket eszközölnie nem szabad, csak a mely címek a költségvetésben fel vannak sorolva, de a tényleges bevétel maga lehet nagyobb is, kisebb is, mint az előirányzott összeg, a szerint, a mint a polgárok adóképesége és az állami jövedelmi források jövedelmezősége javult-e, vagy hanyatlott. De a költségvetés kiadási tételeiben megállapított összegeknél nagyobb összegeket a kormánynak kiutalványozni s az egyik címen megtakarított összegeket más címen elkölteni nem szabad, kivéve, ha erre magában a költségvetési törvényben, vagy más külön törvényben átruházási felhatalmazást (virement) nyer.

Az országgyűlés elé terjesztendő költségvetési előirányzatot az igazgatási hatóságok és közintézetek javaslatai alapján először az egyes ministerek készíttetik el, azután a pénzügyminister foglalja össze s látja el sommázattal; a mikor pedig az egyes ministerekkel a részletek iránt is megállapodott, a ministertanács elé terjeszti s hozzájárulás végett a királynak is bemutatja.¹

¹ Kmety: Magyar közjog 393. l.

Minthogy pedig a költségvetési év megegyezik a naptári évvel, a pénzügyminister a ministertanácsban megállapított állami költségvetés előirányzatát — tekintettel az 1867. évi X. t.-cz.-re is — minden évben oly időben *köteles* a képviselőház elé terjeszteni, hogy országgyűlési tárgyalása az év végéig befejezhető legyen. Ha pedig a költségvetési törvény annak az évnek januárius 1-jéig, a melyre szól, létre nem jöhet, a kormány külön törvényjavaslatban meghatározott időre szóló felhatalmazást *tartozik* kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetés keretében az állam jövedelmét beszédhesse és kiadásait fedezhesse. E meghatalmazás, melyet nálunk nem éppen találóan *indemnity*¹-nek neveznek, azzal a nappal hatályát veszti, a mely napon az új költségvetési törvény kihirdetetik.

A ministerium által elfogadott és az országgyűlésen beterjesztett költségvetési előirányzatot — melybe nálunk a bevételek brutto-összegben vétetnek föl — a képviselőházban veszik tárgyalás alá. A képviselőház a költségvetést általánosságban is és az egyes tételeket részleteiben is bírálat tárgyává teszi, mind a szükségesség és a politikai célszerűség, mind a kormány iránt való bizalom szempontjából, sőt a magyar parlamenti gyakorlat szerint ilyenkor a kormány egész politikája megvitatás alá kerül, mert ez a legfőbb alkalom a kormány iránti bizalom vagy bizalmatlanság kifejezésére. És bár az újabb politikai zavarok annak a felfogásnak kezdenek híveket szerezni, hogy a költségvetés megállapítása az országgyűlésnek nem annyira joga, mint inkább kötelessége, mert a költségvetési meghatalmazást nem lehet alkotmánybiztosítéskul használni:² a közfelfogás az és törvényeink szószerinti értelméből is csak azt lehet megállapítani, hogy a képviselőház nemcsak a költségvetés bírálatára és tételeinek megállapítására, hanem, ha a kormány iránt bizalommal nem viseltetik, akár egyes tételeknek, akár az egész költségvetésnek a megtagadására is jogosítva van.

A költségvetést a képviselőház tárgyalja le és szavazza meg. De a költségvetésnek képviselőházi letárgyalása a kormányt még nem hatalmazza föl az állami közjövödelmek beszédésére és felhasználására. Ez csak a költségvetési törvénynek (*appropriatio*), a melyet a főrendiház is tárgyal és a király is szentesít, elfogadásával történik meg.

¹ E szó fölmentést jelent.

² Tomcsányi Vilmos Pál: A parlamentek költségvetési joga.

A költségvetést a képviselőház letárgyalván és megszavazván, a pénzügyminister egy törvényjavaslatot nyújt be, melybe a költségvetés is befoglaltatik s a melyben a kormány a fennálló adótörvények végrehajtására, az állam egyéb jövedelmeinek a beszedésére, az egyes engedélyezett költségátruházások (virement) megtételére és a kiadások foganatosítására fölhatalmaztatik. A költségvetési törvényjavaslat azután a képviselőházban is, a főrenditáblán is tárgyalás és megszavazás alá kerül, de e tárgyalás alkalmával már az egyes tételek nem tehetők vita tárgyává, hanem csak a felhatalmazás (appropriatio) megadása vagy meg nem adása és a körül folyhat a vita, vajjon a kiadások fedezésére mely adók véteszenek igénybe vagy melyek mellőztessenek (appreciatio).

A kormány csakis a költségvetési törvénynek, vagy ha ennek megalkotására már nem volt idő, az indemnitynek nevezett ideiglenes meghatalmazási törvénynek országgyűlési megszavazásával nyer jogot a közjövedelmek beszedésére és fölhasználására, azaz az utalványozásra, valamint állami hitelműveletek végzésére éppen úgy, mint ingatlan államvagyon elidegenítésére is csak törvényhozási felhatalmazás alapján van jogosítva.

Ha tehát évközben oly jelentékenyebb szükséglet merülne föl, melynek fedezésére a megszavazott hitel nem elegendő, vagy melyről a költségvetési törvényben gondoskodva nincs, az illető minister a költség kiutalványozása előtt megokolt törvényjavaslatban az első esetben *póthitelt* kér, utóbbi esetben *rendkívüli hitelt*. Ebben a javaslatban a fedezet módozatait megállapító rendelkezést is föl kell venni (1897: XX.).

De a mikor a törvények következetesen megállapítják az elvet, hogy a kormánynak országgyűlési meghatalmazás nélkül utalványozási joga nincsen, az 1897. évi XX. t.-cz. ezt az elvet át is töri, illetőleg hatálytalanná teszi, a mikor kimondja: «ha azonban a kiadás elodázhatatlan vagy oly időben merül föl, a midőn az országgyűlés együtt nem léte miatt pót- vagy rendkívüli hitel ki nem eszközölhető, az ily költség utalványozását az illető minister csakis a ministertanács beleegyezésével teljesítheti, mely esetben pót vagy rendkívüli hitel kérésének szüksége eslevén, az ily kiadásokra nézve a kormány a zárszámadások tárgyalása alkalmával nyer fölmentést».

Ez a szükség esetére szóló rendelkezés ugyanis utólagos fele-

lősség mellett ugyan, de jogot ad a kormánynak oly utalványozások eszközzésére is, a melyre az országgyűléstől felhatalmazva nincsen. Az országgyűlés ellenőrzési joga pedig az által van tetemesen meggyöngítve, hogy az ily utalványozások csak a zárószámadások megvizsgálásakor, tehát olykor majdnem két év múlva jutnak az országgyűlés tudomására, a mikor már új költségvetés készült. Nem segít ezen a törvénynek az a rendelkezése sem, hogy az ily minisztertanácsi határozatokat az állami számvevőszékek hivatalból közölni kell, mert a számvevőszékek is csak a zárószámadások előterjesztése alkalmával teszik az ily hiteltúllépésről a képviselőháznak jelentést.

83. §. A költségvetési meghatalmazás elmaradása (exlex) és jogi következményei.

Az országgyűlés költségvetési jogának az a visszahatása van az adótörvényekre, hogy végrehajthatóságuk a költségvetési meghatalmazástól függővé válik, azaz a kormány csak azoknak az állami adóknak a behajtására használhatja jogi kényszereszközöket, a melyeknek beszedésére a költségvetési vagy ideiglenes meghatalmazási törvényben felhatalmazást nyert. Ha tehát a költségvetési meghatalmazás ideje lejárt és a meghatalmazás meg nem újított vagy új meghatalmazás nem adatott: a polgárok és más adóalanyok egyelőre mentesülnek minden állami adófizetési kötelezettség alól, tehát úgy az egyenes, mint a közvetett adók esedékessége nem áll be s ennél fogva, ha az exlex állapot meg is szűnt, a fizetés nem teljesítése mulasztásnak nem tekinthető s miatta sem késedelmi kamat fölszámításának, sem birságnak, büntetésnek helye nincsen.¹ Igaz, hogy az állami üzemekből, a monopoliumbokból, vámokból és bizonyos közvetett adókból befolyó jövedelmeket a kormánynak módjában van beszedni, sőt önként befizetett egyenes adókat is, mert ezek nem igényelnek kényszerbehajtást, de itt a kormány saját felelősségére jár el és pusztán a beszedés ténye miatt is vád alá helyezhető s elítélhető. Az ilyen állapotot törvényen kívüli állapotnak, *pénzügyi exlexnek* szokás nevezni.

Pénzügyi exlex idején azonban nem szűnhetnek meg az állam pénzügyi kötelezettségei. Így az államadóságok kamatait a járadék-

¹ V. ö. Kmety: Magy. közj. 299. l.

kötvények birtokosai, a munkabérek az állami üzemek munkásai, a szerződésszerű fizetések a szállítók és vállalkozók, az illetmények a tisztviselők jogosítva vannak követelni, holott a kormány ezeket kiutalványozni felhatalmazás hiányában jogosítva nincsen.

A pénzügyi exlex tehát az állam zavartalan életműködését veszélyeztető állapot, a melyért azt terheli az erkölcsi felelősség, a ki azt előidézte. De éppen az exlex állapot súlyos következményei teszik az országgyűlés költségvetési jogát hatalmas alkotmánybiztosítékká akkor, ha a polgárság, a társadalom a kormányra hárítja érte a felelősséget; viszont éppen ezek a súlyos következmények fosztják meg a parlament költségvetési jogát alkotmánybiztosító erejétől, sőt teszik magára az alkotmányra is veszélyes eszközzé, ha a polgárság nagy tömegei az exlex állapotból nem vonják le a végső következtetést, vagy pedig ha a képviselőházra vagy az exlex állapotot előidéző pártjára hárítják a felelősséget.

Ha ugyanis az exlex állapotot az idézte elő, hogy a kormány megvonta az alkalmat a képviselőháztól a költségvetés tárgyalására (például fölloszlatta vagy elnapolta az országgyűlést), vagy pedig ha a költségvetést bizalom hiánya miatt a képviselőház a kormánytól megtagadta s ennek következtében a polgárok beszüntetik az adófizetést, a törvényhatóságok pedig megtagadják az önként fizetett összegek elfogadását: a kormány, hogy szabaduljon a vád alá helyezés alól, kénytelen állását elhagyni és ha ezt nem teszi, az állam közszükségleteinek a fedezése végett kénytelen alkotmányellenes térre lépni, a mivel pedig a nemzet passiv ellentállási jogát éleszti föl. Ilyen esetben tehát a polgároknak alkotmányvédelmi kötelessége az adófizetést megtagadni, a törvényhatóságoknak pedig az önként fizetett adók elfogadását megtiltani.

Ha azonban az exlex állapotot a kisebbség obstructiója, azaz valamely párt parlamenti erőszaka idézte elő, a kormány bizva az országgyűlési többség és a nemzeti társadalom támogatásában, az állam közjövödelmeit, a mennyiben beszédésük kényszerbehajtást nem igényel, be fogja szedni, az utalványozásokat teljesíteni fogja s a polgárok és a törvényhatóságok, ha a kormány eljárását helyeslik, a kormányt az adójuknak megfelelő összegeknek az államkincstárba önként való befizetésével fogják támogatni. Ha azonban a képviselőházi többség bizalma ellenére a közvélemény a kormány iránt bizalommal nincsen: a polgárok az adófizetést megtagadhat-

ják, a törvényhatóságok az adó beszédését a községeknek megtilthatják s a kormányt vagy állásának elhagyására, vagy új választások elrendelése útján a nemzetre appellálásra, vagy alkotmányellenes térre kényszeríthetik.*

De éppen ebben rejlik az exlex állapotnak az alkotmányra való veszedelmes volta. Mert ha a nép milliói az adók be nem fizetését nem tekintik állampolgári alkotmányvédelmi kötelességnek (már pedig a kisebbség parlamenti erőszaka esetén nem is kötelesek annak tekinteni), ha a törvényhatóságok csak szórványosan tiltják meg a községeknek az adók beszédését és a kormány az állam egyéb jövedelmeiből az utalványozásokat nagyobb fennakadás nélkül teljesítheti: az exlex állapot közönséges, megszokott dologgá válik s a képviselőház költségvetési joga önmagától jelentőségét veszti, pusztá formalitássá lesz. Már maga az a körülmény, hogy exlex állapot idején az országgyűlés feloszlata és új választások elrendelése törvényellenes próbálkozás a törvényes viszonyok helyreállítására, az exlex állapot földézését veszélyes kísérletté teszi a nemzeti akarat érvényesülésének a kikényszerítésére; mert semmi sem ássa alá annyira a polgárság nagy tömegének alkotmányos érzületét és a képviselőház iránti tiszteletét, mint az, hogy ha azt látják, hogy kormányozni költségvetési meghatalmazás nélkül is lehet és hogy a kormányt sem ezért, sem pedig az országgyűlésnek törvényellenes feloszlataért felelősségre nem vonják s el nem ítélik, sőt hogy a kormány az új választásoknál többségre tevén szert, eljárása az országgyűlésen is igazolást nyer.

Az országgyűlés költségvetés-megtagadási joga tehát kétélű fegyver, mely csak akkor használható fel sikerrel az alkotmány védelmére és a nemzeti közakarat érvényesítésére, ha csak ultima ratióként és csak olyan esetben alkalmaztatik, a mikor a közvélemény egyhangú támogatására lehet számítani, a mikor a kormányt nemcsak a többség bizalma nem környezi, hanem — hogy úgy mondjuk — közgyűlölet tárgya. Az ilyen esetek pedig föltötte ritkák egy nemzet alkotmányos életében.

* Kmety nem tesz különbséget a kisebbség és a többség okozta exlex között, sem a képviselőház és a kormány magatartása által okozott exlex között, hanem minden exlex esetén egyaránt polgári kötelességnek nyilvánítja az adófizetés megtagadását. Magyar közjog 399. l.

84. §. Az országgyűlés házainak belső szervezete és tanácskozási rendje.

Az 1848. évi IV. t.-cz. az országgyűlés mindkét tábláját fölhatalmazza, hogy belső szervezetét és tanácskozási rendjét maga állapítsa meg. A házszabályoknak a szorosabb értelemben vett tanácskozási rendre vonatkozó része csak az évi ülésszak végével a törvényjavaslatok tárgyalásának bevégezése után, a következő ülésszaktól kezdődő hatálylyal módosítható.

1. *Osztályok és bizottságok.* A tárgyalás előkészítése a képviselőházban osztályokban és bizottságokban, a főrendiházban bizottságokban történik. A képviselőház a megnyitás után sorsolás útján kilencz egyenlő számú tagokból álló osztályra oszlik. De ma már a javaslatokat az osztályok nem szokták tárgyalni. Ezekenkívül választás útján egy-egy ülésszakra tizennégy bizottság alakíttatik, ú. m.: igazságügyi, pénzügyi, közlekedésügyi, közoktatásügyi, kérvényi, gazdasági, naplóbíráló, véderő, könyvtári, mentelmi, számvizsgáló, zárószámadásvizsgáló, közigazgatási és közgazdasági bizottság. Továbbá egy évi ülésszakra választatik az összeférhetlenségi állandó bizottság és egyes esetekre az összeférhetlenségi ítélő bizottság, valamint az osztályok előadói közül a középponti bizottság, végre az egész országgyűlési ciklus idejére alakíttatik az igazolási állandó és a kilencz bíráló bizottság.

A főrendiház bizottságai az országgyűlés egész tartamára alakítva: az igazoló, a mentelmi és a gazdasági bizottság és az igazoló bíróság; egy évi ülésszakra alakíttatnak: naplóbíráló, közjogi és törvénykezési, pénzügyi, közgazdasági és közlekedési bizottságok.

Ezekon kívül ad hoc bizottságok is alakíthatók.

2. *Tanácskozási rend.* A képviselőházban határozathozatalra 100, a főrendiházban 50 tagnak, tanácskozásra a képviselőházban 40 tagnak a jelenléte szükséges.

A beadott indítványok és törvényjavaslatok előbb tárgyalás nélkül egyszerű szavazással bizottsághoz utasíttatnak, de a kormány által előterjesztett javaslatoktól a bizottsági tárgyalás meg nem tagadható. A bizottsági tárgyalás után következik nyílt ülésen az általános, azután a részletes tárgyalás és mind a két alkalommal mindenki hozzászólhat egyszer a tárgyhoz, mert a magyar

parlamentben a cloture, mint a szólásszabadság elvével ellenkező, ismeretlen és a behozatalára tett eddigi kísérletek mindig kudarcot vallottak. A bizottsági előadókat és a különvélemények előterjesztőit, nemkülönben az ellenindítvány tevőit a záróbeszéd joga is illeti, a ministerek pedig bármikor szólhatnak. Azonnal szólhat még bárki személyes megtámadtatás és félreértett szavai helyreigazítása czimén, továbbá a ki a házszabályok értelmezéséhez kérészt s a ki indítványát vagy módosítványát visszavonni akarja.

A házszabályoknak a sürgősségre vonatkozó rendelkezései az 1906/10-ik évi országgyűlés felosztatásával hatályukat veszítették.

A vita befejezésével van a szavazás, mely az elnök által föl-tett kérdésre egyszerűen (felállással és ülve maradással) vagy név-szerint történhet. Utóbbit a képviselőházban 20, a főrendiházban 10 tagnak írásban beadott kívánságára kell elrendelni. Szavazati kényszer nincs.

Az egyes házak (táblák) minden kérdésben csak abszolút többséggel határoznak és szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

A tárgyalások folyamán a szólásszabadságot a mentelmi jog védi¹ s egyedül az elnöknek van joga a szónokot félbeszakítani vagy figyelmeztetni. A szónoknak nem szabad a tárgytól eltérni, a közérkölesiséget és illetet sértő kifejezést használni, osztály, nemzetiség vagy hitfelekezet ellen gyűlöletre izgatni, a ház tagjait durván sérteni. A ki ezt teszi vagy a rendet zavarja, azt az elnök rendreutasíthatja, a szót tőle elvonhatja, a ház jegyzőkönyvi megrovásban részesítheti, a rendzavaró ügyét a mentelmi bizottsághoz utasíthatja, mely javaslatot tesz a megrovó határozat iránt, mely szólhat: a ház ünnepélyes megkövetésére; a jegyzőkönyvi megrovásnak a hivatalos lapban és az illető választókerületében falragaszok útján való közzétételére és a tanácskozásokból való ideiglenes kizárásra. A főrendiházban azonban csak a redreutasítás, szóelvonás és jegyzőkönyvi megrovás azok az eszközök, melyek a rend föntartására szolgálnak.

Az országgyűlési tárgyalások nyelve a XVIII. század előtt a magyar volt, a XVIII. században a latin kezdett divatba jönni és

¹ L. Balogh Artúr: A parlamenti tagok szólásszabadságának és sérthetlenségének határai. (Jogászegyl. értek. XVII. köt. 7. füz.)

a főrendi táblán a magyart egészen kiszorította.¹ De a XIX. században 1844 óta ismét a magyar tétetett kizárólagossá, egyedül a kapcsolt részek követeinek engedtetvén meg, hogy hat évig még latinul szólhassanak (1844: II.). Országgyűlési képviselővé csak az választható és a főrendiház tagja csak az lehet, a ki a magyar tárgyalási nyelvet érti (1848: V., 1874: XXXIII., 1885: VII.).

Az 1868: XXX. t.-cz. szerint azonban a horvátországi képviselők a magyar országgyűlésen horvátul is szólhatnak, de a magyar nyelvet ezeknek is érteni kell.

Az ülések mind a két házban nyilvánosak és határozat csak nyilvános ülésen hozható, de a hallgatóságnak csendben kell viselkednie. Ha azonban 20 tag, vagy valamely minister zárt ülést kíván, az elrendelendő, de határozat csak nyílt ülésen hozható.

85. §. Az országgyűlés két házának érintkezése.

A két ház csak együtt alkotja az országgyűlést és így, bár az egyes táblák határozatai lehetnek nagy politikai jelentőségűek, törvény csak a két ház egyetértő határozata alapján alkotható, mely országos határozatnak (conclusum diaetale) neveztetik.

1848 előtt a két tábla üzenetváltás útján érintkezett s az írásbeli üzenetet küldöttség közölte a másik táblával. Ha pedig a nézeteltérés elenyésztetésére ez nem volt elég, együttes ülésben tanácskoztak, de külön határoztak.

1848 óta azonban az együttes ülések csak koronázás, nádor és koronaörök választása és eskütétele, végre az országgyűlés megnyitása és felosztatása alkalmából tarthatók. 1886-ban pedig a küldöttség útján való üzenetváltás is megszűnt s az 1885. évi VII. t.-cz. alapján létrejött országos határozat szerint az üzenetet egyik ház a másiknak kézbesítő könyvvel küldi az elnökhöz, a ki az üzenetet a háznak bejelenti.

A kezdeményezés a képviselőháznál van és az üzenetváltás a két ház közt addig folyik, a míg teljes egyetértés jön létre, vagy

¹ Erre nézve lásd Ferdinandy: A magyar nyelv szerepe a mult idők országgyűlésein (Budapesti Szemle 1894. aug. 254—273. l.) és Berkeszi István: Rendi országgyűléseink magyarsága; s arra írt bírálatomat (Századok 1899. évf. 61. l.).

a javaslatot a képviselőház elejti. A két tábla közt támadt *conflictusok* elenyésztetésére azonban mechanikai szabály vagy mód nincs.

Együttes ülésen a két ház elnöke együtt elnököl és az egyik megnyitja, a másik berekeszti az ülést. Ilyenkor érvényes határozathozatalhoz 150 tag jelenléte szükséges.

86. §. Országos bizottságok. Delegáció.

A midőn az országgyűlés mind a két háza együtt lép föl, úgynevezett *regnicolaris* bizottságok képviselik, a melyeket a két ház saját tagjaiból vegyesen alakít. Ha az arány nincs külön meghatározva, a tagok kétharmad részben a képviselő- és egyharmad részben a főrendiházból választandók. Az ily bizottságok rendszerint maguk választják elnöküket, szónokukat, jegyzőiket. Ily bizottság hívja meg a királyt a koronázásra, vizsgálja át a szentesítésre fölterjesztendő törvények szövegét, lép alkudozásba a hasonló osztrák bizottsággal a közös ügyi kvóta megállapítása iránt, egyezkedik a horvát országgyűlés által választott hasonló bizottsággal az 1868: XXX. t.-cz. módosítása végett és ily bizottság a közös ügyek tárgyalására kiküldött országos bizottság is, az úgynevezett *delegatio*.

A törvény csak a *delegatio* és a kvótaküldöttség szervezetét és hatáskörét állapítja meg, a miért is bővebben csak ezekről szólunk.

1. A *kvótaküldöttség* feladata az osztrák hasonló küldöttséggel alkudozva megállapítani azt az arányt, a melyben Magyarország és Ausztria a közös hadügyi, külügyi és pénzügyi kiadások fedezéséhez járulnak. A megállapítás módjáról és a kvóta nagyságáról fennebb már szólottunk. (L. 42. §.).

2. A *közös ügyek tárgyalására kiküldött országos bizottság* vagy *delegatio* a közös költségvetés megállapítására s ezzel kapcsolatban a közös ügyek tárgyalására és a közös ministerium működésének ellenőrzésére hivatott országos bizottság, a melyet a közös ministerek vád alá helyezési joga is megillet.

Az 1867. évi XII. t.-cz. ugyanis a mikor a közösekül kijelentett ügyek intézésére közös ministerium föllállítását rendelte el, ennek az ellenőrzését elvonta az országgyűléstől és oly országos

bizottságra bízta, mely Ausztria hasonló parlamenti bizottságával érintkezve, alkalmasabbnak látszott erre a feladatra, mint az egy-mással nem érintkező parlamentek.

A magyar delegációba a főrendiház 20, a képviselőház 40 tagot választ egy-egy évi ülőszakra s ugyanakkor megfelelő számban póttagok is választatnak az időközben támadt üresedések pótlására. A képviselőházi tagok közül négy, a főrendiháziak közül egy tag horvát-szlavonországi képviselő.

A delegációkat Ő Felsége minden évben oda hívja össze, a hol akkor, a mikor az ülések tartatnak, Ő Felsége tartózkodik. A gyakorlat az, hogy egyik évben Budapestre, másik évben Ausztria valamely városába (rendesen Bécsbe) hívja össze. A magyar országgyűlés szokás szerint a delegatiót csak az összehívás publikálása után választja meg. Mindegyik delegatio azonban külön alakul, maga választja elnökét, jegyzőit, külön tartja üléseit és külön tanácskozik és határoz abszolút többséggel s tagjai utasítás által meg nem köthetők. Határozataikat egymással írásban közlik s ugyanígy igyekeznek egyező megállapodásra jutni. De ha a véleménykülönbség ily módon elenyészthető nem volna, különösen ha három üzenetváltás is sikertelen volna, a két delegatiót a két elnök együttes ülésre hívja egybe pusztán szavazás végett. Ilyenkor azonban sorshúzás útján a tagok egyenlő számra szállíttatnak le, nehogy egyik állam a másikat majorizálhassa, mivel közös ügyekben a két állam között *mellőzhetlen föltétel a paritás*. Az ilyen együttes ülésen a két delegatio elnökei felváltva elnökölnek és a jegyzőkönyv mind a két állam nyelvén vezetetik.

A delegációk tagjait megilleti a közös ministerek interpellálásának a joga. A közös ministerek a hozzájuk intézett kérdésekre felelni s a delegatio kívánatára, *ha az kár nélkül történhetik*, az iratokat előterjeszteni tartoznak. Továbbá a delegációk tehetnek javaslatokat s ezek alapján határozatokat is hozhatnak, melyekkel a közös ministereket utasíthatják, de az egyes államok külön ügyeibe nem avatkozhatnak. A közös ministerek vád alá helyezését csak egyetértőleg határozhatják el és a vád bíróságát a két állam független állású törvénytudó polgáraiból együtt alakítják meg (1.100. §.).]

A delegációk által megállapított közös költségvetés a két államra, mint nemzetközi megállapodás kötelező és mindegyik állam

a quóta szerint rá eső részt fizetni köteles, de a quóta szerint Magyarországot terhelő rész a magyar költségvetésbe is fölveendő s a magyar pénzügyminister a közös költségekre fizetendő összeget csak a magyar költségvetési törvény elfogadása és megszavazása után jogosult átadni a közös pénzügyministernek.

A delegatiók határozatai, különösen a közös költségvetésre vonatkozók, a király és császár által is megerősítettnek, (a törvény szavai szerint szentesítettnek), mert nemzetközi megállapodások. De e határozatok azért még sem törvények, mert a közös ügyekre vonatkozó törvényhozás (mint a véderőrendszer és az újonczlétszám megállapítása, közös kölcsönök fölvétele, a hadsereg elhelyezésére és élelmezésére vonatkozó törvényhozás, a közös nyugdíjakra, nemzetközi szerződésekre stb. vonatkozó törvényhozás). Ausztriát illetőleg az osztrák birodalmi tanácsnak, Magyarországot illetőleg a magyar országgyűlésnek a hatáskörébe tartozik. Továbbá a magyar országgyűlés is tárgyalhatja a közös kül- és hadügyeket, de azokra befolyást csak a magyar ministerium által gyakorolhat és a közös költségvetést vita tárgyává nem teheti. A delegatiók tehát nem közös parlament, mint a milyenné azt Ausztria tenni szeretne volna, a mikor a maga törvényében (1867 decz. 21. R. G. Bl. 146), a delegatiót a közös ügyekre vonatkozó törvényhozás szervének mondja és határozatait, ha a császár jóváhagyta, törvényeknek nevezi.*

* A delegatiók intézménye nem szerencsés alkotás. Ausztria nem érte el vele azt a célt, hogy az maga legyen egy közös parlamentnek, Magyarországnak pedig nem sikerült elérnie azt a célt, hogy közös ügyekben a maga befolyását mint paritásos fél érvényesíthesse és hogy a két állam közt az ellentéteket elenyésztesse. Az együttes szavazó ülés pedig elhomályosítja az ország függetlenségét a nélkül, hogy az ellentéteknek a kiegyenlítését lehetővé tenné, mert egyik állam delegatusa sem szavazhat a másik állam érdekében és a delegatusok száma mindkét részről egyenlő lévén, az együttes szavazás nem szokott eredményre vinni. Ha a delegatiók csak a megegyezés létesítésére hivatott érintkezési és tárgyalási szervek volnának, mint a quóta-deputatiók, inkább felelnének meg a célnak, mint jelen alakjukban, a mikor alkudozásokra tagjaik nagy száma miatt sem alkalmasak, határozathozatali joguk pedig az intézmény félreértést eredményezi.

D) *A képviselőválasztás.*

87. §. Választói jog.

A választói jogot az 1848. évi V. t.-cz. és az erdélyi 1848. évi II. t.-cz. nem az általános szavazati jog elvére, hanem a vagyoni és az értelmi képesítettség elvi alapjára helyezte s ugyanezen az elvi alapon maradt az 1874. évi XXXIII. t.-cz. is, mely a választói jogot és a képviselőválasztási eljárást jelenleg szabályozza. Ez a törvény azonban alkalmazkodva az 1848. évi erdélyi II. t.-cz.-hez, a választói jogosultságot az egykori erdélyi területen más minősítéshez köti, mint a régi Magyarország területén, a minek oka az erdélyi földbirtokviszonyok különössége volt és ez az eltérés mai napig fennmaradt. A legfőbb különbség az, hogy a míg Magyarországon csak közvetlen választás van, addig Erdélyben a közvetett választás is nyer némi szerepet, továbbá hogy a míg a régi Magyarországon a földbirtokosoknál a terület, a $\frac{1}{4}$ telek a szavazati jog alapja, az egykori Erdély területén a földbirtok kataszteri tiszta jövedelme. A törvény továbbá különbséget tesz azok között, a kik választói joggal bírnak és a kik azt gyakorolhatják is és azok között, a kik ezzel bírnak ugyan, de nem gyakorolhatják valamely ok miatt.

A választói jog általános kellékei: a magyar állampolgárság, a férfinem, legalább 20 éves életkor, az atyai, gyámi vagy gazdai hatalom alól való mentesség, de a hitvallásnak 1895 óta a politika jogokra befolyása nincsen. Különös feltételek: a vagyoni census vagy az értelmi képesítés, vagy a régi jogosultság.

1. *Vagyoni census alapján* választói joguk van: kik kizárólagos tulajdonosul vagy hitvesükkel, illetőleg kiskorú gyermekeikkel együtt: a) városokban oly házzal bírnak, mely házadó alá eső legalább három lakrészből áll, ha ez adómentes is; vagy a kinek oly földje van, mely 16 frt. (32 korona) jövedelem után van földadóval megróva;

b) a régi magyarországi területen nagy- és kisközségekben legalább $\frac{1}{4}$ úrbéri telket vagy ezzel hasonló terjedelmű földbirtokot bírnak;

c) az egykori erdélyi területen pedig, a kik a régi (1874-iki) földadókataszter alapján 84 frt. (168 korona); ha pedig elsőosztályú

adó alá eső házuk van. 79 frt. 80 kr. (159 k. 60 f.); s ha házuk másod- vagy magasabb osztályú adó alá esik, 72 frt. 80 kr. (145 k. 60 f.) kataszteri tiszta jövedelem után fizetnek földadót; s ezenkívül minden község, melyben a régi jogosultsággal bírókon kívül 100 ház van (100 füstöt számlál) két, melyben legalább 50 ház van, egy választót választ s ez által vesz részt a választásnál.

d) az egész országban, a kik föld-, ház- vagy I-ső, avagy III-ad osztályú kereseti-, nemkülönben tőkeamatadó alá eső legalább 105 frt. (210 korona) évi jövedelem után vannak egyenes állami adóval megróva, továbbá a kik kis- és nagyközségekben mint kézművesek legalább egy segéd után fizetnek kereseti adót;

e) mindazok, kik mint állami, törvényhatósági és községi tisztviselők, 500 frt. (1000 kor.) után, egyébként ha 700 frt. (1400 k.) évi jövedelem után fizetnek IV-ed osztályú kereseti adót.

A választók összeírásánál a megelőző évre kivetett adó vétetik alapul.

2. *Értelmi képesítés alapján* választói joggal bírnak a magyar tudományos akadémia tagjai, tanárok, akadémiai művészek, doktorok, ügyvédek, közjegyzők, mérnökök, sebészek, gyógyszerészek, okleveles gazdák, erdészek és bányászok, alkalmazott lelkészek, segédlelkészek, községi jegyzők, néptanítók, okleveles kisdédóvók, ha véglegesen alkalmazásban állanak.

3. Régi jogosultság alapján választók azok, kik ugyanily címen (nemesség, városi polgárság) 1872-ig valamely választói névjegyzékben befoglaltatnak. Ezek száma fokozatosan fogy, de még mindig több ezerre rúg.

Az itt felsoroltak közül azonban a választói jogot csak azok gyakorolhatják, kik a választók névjegyzékébe felvételtek, vagy ha onnan valamely oknál fogva kihagyattak és a kihagyottak jegyzékébe felvételtek, ha a választás alkalmával igazolják, hogy az ok, mely miatt a kihagyottak jegyzékébe vétettek föl, időközben már megszűnt.

Választói jogot ugyanis nem gyakorolhatnak és így a választók névjegyzékébe föl nem vehetők: 1. a fegyveres erő tényleges állományában szolgáló, habár ideiglenesen szabadságolt katonák és honvédek, a pénzügy-, adó- és vámórság legénysége, a csendőrök, az állami, törvényhatósági és községi csendőrlegénység; 2. továbbá a kik büntett vagy vétség miatt szabadságvesztés büntetésre ítélt-

tettek, a büntetés tartama alatt — nemkülönben a kik politikai jogaik gyakorlatának fölfüggesztésére ítéltettek, az ítéletben megszabott idő alatt — végre a vagyonbukottak a csőd tartama alatt. A 2. pontban fölemlítettek azonban, ha a választási elnök előtt igazolják, hogy az ok, mely miatt a kihagyottak jegyzékébe kerültek, megszűnt, szavazhatnak.

. Mint az előadottakból látszik, a jelenlegi választási rendszer igen complicált s már elavult, mert még az 1848. évben fennállott társadalmi viszonyokon alapszik s elavultságát tetézi az is, hogy a választókerületek szerinti felosztás ma már aránytalan, mert vannak oly kis kerületek, melyek választóinak száma néhány száz s oly nagyok, melyeknek 10,000-nél is több választója van.

[88. §. Választhatóság (passiv választási képesség.)

Mindazok, a kik valamely választói névjegyzékbe föl vannak véve, országgyűlési képviselővé választhatók, ha életük 24. évét betöltötték, a törvény ama következményének, hogy a törvényhozás nyelve a magyar, megfelelni képesek, azaz magyarul értenek és valamely oknál fogva a megválaszthatásból kizárva nincsenek.

Képviselővé meg nem választható: 1. a ki okirattal honfiusítatott, ha az állampolgári eskü letételétől 10 év még el nem telt; 2. a ki súlyos bűntények miatt elítéltetett, egyáltalában nem választható; 3. a ki mint választási vagy szavazatszedő küldöttségi elnök működik, ott a hol mint ilyen működik, meg nem választható; 4. a kinek képviselői mandátuma megszűntnek jelentetett ki, mivel megbízólevelét be nem mutatta, három éven át nem választható s az ilyennek jelöltségét sem szabad elfogadni; 5. a járásbirósági és törvényszéki ítélőbirák, királyi ügyészek, szolgabírák és főszolgabírák, abban a kerületben, a melyre működésük köre a választás napját három héttel megelőzőleg még kiterjed, meg nem választhatók; 6. a ki pénzért mint képviselő közbenjárt a kormánynál és e miatt mandátuma megszűntnek mondatott ki, abban az országgyűlési időszakban, a melyben ez történt, meg nem választható.

89. §. A képviselőválasztások előkészítése. Központi választmány. A választók névjegyzéke.

A képviselőválasztások előkészítése 1874 óta a választások elrendelésétől függetlenül történik és állandó jellegű. Szabályait az 1874:XXXIII. és 1899:XV. t.-cz.-ek tartalmazzák.

I. A *középponti választmány* az a szerv, mely a választások előkészítésére hivatva van. Hatáskörébe tartozik: a választók összeírását végző összeíró küldöttségek választása; a választói jog megállapítása; a választók névjegyzékének megszerkesztése, a választások napjának meghatározása, a választások véghezvitelére szükséges hatósági intézkedések (elnök és egyéb functionáriusok megválasztása stb.) megtétele.

Középponti választmány alakítandó minden törvényhatóságban és minden oly városban, mely külön választókerület. Elnöke a törvényhatóság vagy város első tisztviselője (alispán, polgármester) vagy helyettese, tagjait a törvényhatóság vagy város közgyűlése három évre választja. Megválasztható minden törvényhatósági bizottsági tag és minden a törvényhatóságbeli választókerület választója. Legkevesebb 12 tagból, a hol két választókerület van, 16, a hol három kerület van, 24 tagból áll s ha több a kerület, még 2—2 tagból minden kerület után. A középponti választmány ülései nyilvánosak és határozathozatalhoz legalább négy, ha a törvényhatóság több választókerületből áll, legalább hat tag jelenléte szükséges. A középponti választmány a belügyminister hatósága alatt áll, minden hatósággal és magánossal közvetlenül érintkezik, de a választási jogra vonatkozó határozatai nem a belügyministerhez, hanem a kir. kuriához felelbevezhetők.

II. A *választók névjegyzéke* azoknak nyilvántartása, kik szavazati jogot gyakorolhatnak. Az 1899:XV. t.-cz. alapján egyszer újból szerkesztetett s azóta évenként kiigazított. Községenként szerkesztendő s hivatalból állítandó össze. De minden választó csak egy névjegyzékbe vehető föl, ott, a hol lakik.

A választók névjegyzékének összeállítására, illetőleg évenkénti kiigazítására a középponti választmány minden választókerületre több tagú összeíró küldöttséget választ, mely munkáját évenként április közepéig befejezni köteles. Az összeíró küldöttség bejárja a községeket és a helyszínén szerzett adatok alapján egy ideiglenes

névjegyzéket készít, melyből a végleges névjegyzék készül. A kik a választók előző évi névjegyzékéből kihagyandók, mert jogukat nem gyakorolhatják, külön névjegyzékbe (kihagyottak névjegyzéke) vétetnek föl.

Az ideiglenes névjegyzék és a kihagyottak jegyzéke a középponti választmány székhelyén és az egyes községekben vagy körjegyzőségekben legkésőbb május 5-től 15-ig közszemlére tétetnek ki, hogy az érdekeltek ellene felszólalhassanak. A felszólalásokra május 16-tól május 25-ig mindenki írásban észrevételeket tehet a középponti választmányhoz, mely a reklamatiók és észrevételek alapján július 1—20-ig a választói jog kérdésében határoz és határozatait július 30-áig közszemlére teszi ki s az érdekelteket értesíti. E határozatok ellen az érdekeltek a kir. kuriához a kézbesítéstől számított 10 nap alatt felelbezhetnek, a hová a felelbezéseket a középponti választmány szeptember 1-jéig terjeszti föl. A felelbezések fölött a kuria öt tagu tanácsban itél decz. 1-jéig és ez ítéletek alapján a középponti választmány a választók végleges névjegyzékét megszerkeszti, négy hiteles példányban kiállítja és decz. 31-éig egyet a belügyministerhez terjeszt föl, egyet az illetékes közjegyzőnek küld meg, egyet a törvényhatóság irattárába helyez el, egyet a községeknek küld meg községenkénti részekben. A közjegyző és a községek példányáról másolatok készíthetők. Ez a névjegyzék azután a következő naptári évre érvényes.

90. §. A képviselőválasztási eljárás.

A képviselőválasztási eljárást az 1874:XXXIII. és 1899:XV. t.-cz.-ek szabályozzák.

A mikor a király kibocsátja az országgyűlés hirdetésére vonatkozó királyi meghívóleveleket, ezzel egyidejűleg vagy kevéssel ez után a belügyminister elrendeli a képviselőválasztásoknak 10 nap alatt való megtartását és pedig akként, hogy a rendelet kiadása és a választásra kitűzött határidő zárónapja között legalább 30 napi időköz legyen s a választások befejezésétől az országgyűlés megnyitásáig 10 napi időköz maradjon. A királyi meghívólevél kiadásától az országgyűlés megnyitásáig tehát legalább hat hét szükséges.

A belügyminister által meghatározott 10 napon belől egy-egy törvényhatóság területén a választás egy és azon a napon tartandó

meg, melyet a középponti választmány meghatároz. A középponti választmány továbbá kijelöli a választás vezetésére az elnököt, a ki a karhatalom, a fegyveres erő fölött rendelkezik a rend fönntartására és megalakítja a szavazatszedő küldöttségeket (minden 1500 választó után egy-egy, de legfeljebb három küldöttség alakítatik) és meghatározza az elnök helyettesét, végre az egyes községeket a szavazatszedő küldöttségek közt elosztja, a községek szavazási sorrendjét meghatározza s intézkedéseit hirdetményekkel közzéteszi.

Az elnök a választást a választási székhelyen reggeli nyolcz órakor megnyitja. Jelölteket az elnöknek átadott írásbeli ajánlattal tíz választó együttesen ajánlhat a választási eljárás megnyitását követő fél óra alatt (1899: XV.) s ezzel egyidejűleg minden jelölt részére minden szavazatszedő küldöttséghez egy vagy két bizalmi férfiú jelölhető az ellenőrzés foganatosítására. Ha a választás megnyitása után félóra alatt csak egy jelölt ajánlatot, kilencz órakor ez megválasztott képviselőnek jelentendő ki.

De ha több jelölt ajánlatot, az elnök elrendeli a szavazást, melynek kilencz órától szakadatlanul kell folyni a választás befejezéséig. A választás alatt a szavazók személyazonosságának ellenőrzésére a községi hatóság két tagja és egy azonossági tanú van jelen, ki esküt tesz. A szavazó helyiségben a hivatalos személyeken és bizalmi férfiakon kívül csak a közigazgatási tisztviselő és a szavazásra bocsátott választók lehetnek jelen s csak az szavazhat, a ki a választók névjegyzékébe, esetleg a ki a kihagyottak jegyzékébe föl van véve. A szavazás nyilvános és élő szóval történik. A választókhoz, kiket irányadólag útbaigazítani tilos, kérdéseket csak az elnök intézhet.

Ha időközben a jelöltek visszalépnek és csak egy jelölt marad, ez megválasztottnak jelentendő ki. Ha a választás nem folytatható és az elnök két óránál hosszabb időre kénytelen azt felfüggeszteni, a választás meghiusultnak tekintendő. Ha minden község leszavazott, az elnök egy vagy két órai időt tűz ki az esetleg még elmaradt szavazatok leadására (záróra) s a záróra letelte után csak a hivatalos személyek szavazhatnak.

A választás lefolyásáról minden szavazatszedő küldöttség jegyzőkönyvet és a szavazásról rovatos ívet vezet és a választás összes lefolyásáról is három példányban magyar nyelven jegyzőkönyv

vezetendő, melynek egyik példánya a megválasztottnak megbízólevél gyanánt átadandó, egy példány a törvényhatósági levéltárban helyeztetik el, egy a belügyministerhez küldetik.

Megválasztott képviselőnek azt kell kijelenteni, a kire a beadott szavazatok általános többsége esett. Ha az általános többséget egyik jelölt sem nyerte el, ama két jelölt közt, a kik a legtöbb szavazatot nyerték, új szavazásnak van helye (pótválasztás). De ha a pótválasztásig az egyik visszalép, a másik megválasztottnak jelentendő ki. Új választás rendelendő el akkor, ha a két jelöltre egyenlő számú szavazat esett, vagy ha a pótválasztásig az egyik jelölt meghalt.

91. §. A választási visszaélések.

A választási visszaélések eseteit az 1874. évi XXXIII. t.-cz., továbbá az 1878. évi V. t.-cz. (büntetőtörv.) VIII. fejezete határozza meg s rendeli büntetni, de mivel ez nem volt elég elterjedésüknek a megakadályozására, az 1899. évi XV. t.-cz. a választási elnök felelősségét szigorúan szabályozta és a büntetőtörvény hiányait pótolta. Ez a törvény azonban kivonta a választási visszaélések fogalma alól a választóknak a választás helyére való szállítását és visszaszállítását, melynek díját a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg, továbbá a más községekből való választóknak a választás helyén és ideje alatt szükséges élelmezését, valamint zászlókkal és csekély értékű jelvényekkel, tollakkal való ellátását. (Alkotmányos költségek.)*

Magánosok által elkövethető választási visszaélések:

1. a választói jog megsértésének vétsége;
2. a szavazati lajstromok elvonása, megsemmisítése vagy a szavazatok összeszámításának megghiúsítása;
3. a más neve alatt való szavazás vagy többszöri szavazás;
4. vesztegetés, etetés, itatás;
5. a választók magatartásának vallási eszközökkel való befolyásolása.

* A törvénynek a fuvarköltségre és az élelmezésre vonatkozó ez a rendelkezése nem egyeztethető össze a képviselőválasztás közjogi természetével. Mert ha a választás közérdekben történő közjogi aktus, vagy kiki saját költségén tartozik a választási székhelyre utazni és ott magát élelmezni, vagy államköltségen, de semmi esetre sem a jelölt költségén.

Közhivatalnokok vagy választásnál közreműködő közegek által elkövethető visszaélések:

1. az összeíró küldöttségi tagok vagy a központi választmány tagjai részéről a választók nevének kihagyása, vagy nem választók fölvétele;
2. az összeíró küldöttség részére hamis okiratok szolgáltatása;
3. a szavazatszedő küldöttség tagjai részéről a szavazó lajstromok megsemmisítése vagy meghamisítása;
4. a szavazatnak hivatalos hatalommal való befolyásolása;
5. a választási és a szavazatszedő küldöttségi elnök által a választási törvénynek szándékos megszegése valamely jelölt érdekében.

Ha akár magánügyén, akár a választásnál hivatalosan működő közeg követ el választási visszaélést, a főbüntetésen kívül még a politikai jogok gyakorlásának a felfüggesztésére is ítéendő. A közhivatalnokok és a választásnál működő közegek a rendes büntető eljáráson kívül még fegyelmi eljárás alá is vonandók, ha törvénytörést követnek, így: az állami és törvényhatósági közhivatalnokok, a rendezett tanácsú városok polgármesterei és rendőrkapitányok, a községi jegyzők, ha a választási mozgalmakban való részvétel tekintetében megállapított tilalmakat áthágják; így a középponti választmány vagy az összeíró küldöttség tagja, a választási vagy küldöttségi elnök, jegyző, bizalmi férfi vagy más közeg, ha a fennálló törvényeket megsérti.

Ezenkívül 1899 óta a képviselőház, ha valamely választókerületben nagymérvű vesztegetés, etetés és itatás folyt, ha a kir. kuria vagy a képviselőház bíráló bizottságának jelentése folytán erről tudomást szerez, a magyarországi igazolt képviselők általános többségével kimondhatja, hogy az illető választókerület képviselőválasztási joga egy országgyűlési időszakra felfüggesztetik.

Ez a törvény (1899: XV.) 1909 szept. haváig volt hatályban, de hatályát az 1908. évi XXXVII. t.-cz. 1921 szept. 10-éig meghosszabbította.

E szigorú törvényekkel törekedtek azokat a nagymérvű választási visszaéléseket, a melyeket a pártoskodás és hatalmi visszaélés igen elterjesztett, ha nem is egészen megszüntetni, de erősen korlátozni és ezzel a nemzetnek a választásoknál a szabad megnyilatkozást biztosítani.

92. §. A képviselőválasztások fölött való biráskodás.

Az 1848. évi V. t.-cz. értelmében a választások törvényessége fölött maga a képviselőház biráskodott, a házszabályok értelmében bíráló bizottságai által. A választási visszaélések gyors elharapózása azonban arra indította a törvényhozást, hogy az 1874: XXXIII. t.-cz. kimondta, hogy a kérvénnyel megtámadott mandátumok fölött a kir. kúria fog biráskodni és erről külön törvény fog intézkedni. De a külön törvény megalkotása nem sikerült és maradt minden a régiben a legújabb időkig. Az 1899. évi XV. t.-cz. végre kísérletképen rendezte a kérdést. Ez a törvény a kúria biráskodásának elvét, mint végleges szabályt elejtette ugyan, de a választási visszaélések megszüntetése érdekében, az itt meghatározott esetekben, a kérvénnyel megtámadott választások érvényessége fölött a törvény hatályba lépését követő nyolcz éven át, tehát 1909 szeptember haváig, a biráskodást a kir. kuriára ruházta, de a törvényben föl nem sorolt esetekben a biráskodást a képviselőháznál meghagyta. E törvény hatályát az 1908. évi XXXVII. t.-cz. 1921 szeptember 10-éig meghosszabbította. Ha pedig a törvény hatálya lejár és új törvény e kérdés iránt nem rendelkezik, 1921 szept. havától minden esetben ismét a képviselőház fog biráskodni.

a) *A kuria biráskodása.* A kuria a kérvénnyel megtámadott választások fölött, a törvényben meghatározott esetekben* két öttagú tanácsban itél, melyet maga a kuria évenként titkos szavazattal választ.

* Azok az okok, a melyek miatt a választás érvénytelenítése a kuriánál kérvény útján kérhető, kétfélék, ú. m. 1. abszolút érvénytelenségi okok, a melyek miatt a választás feltétlenül megsemmisítendő, és 2. relativ érvénytelenségi okok, a melyek miatt a választás csak akkor semmisítendő meg, ha a képviselő az érvényes szavazatok általános többségét el nem nyerte.

1. Abszolút érvénytelenségi okok a következők: a) ha a képviselő a választás időpontjában választható nem volt; b) ha a képviselő maga, vagy az ő tudtával más, akár igérettel, akár pénzzel vesztegetett; c) a választókat fenyegette vagy ellenük erőszakot alkalmazott; d) ha hivatalos hatalmával a választók elhatározását befolyásolni törekedett; e) ha etetett és itatott; f) ha büntett vagy vétség elkövetésére nyilvánosan felhívott vagy a hatóságok elleni engedetlenségre, avagy nemzetiségi, felekezeti vagy osztálygyűlöletre, avagy az állameszme és az ország területi épsége ellen izgatott; g) ha vallási eszközökkel korteskedett; h) ha a választás alapjául nem az érvényes névjegyzék

A kérvényt magyar nyelven 10 oly választónak kell benyújtania, kik az illető választókerület választói névjegyzékébe föl vannak véve, a választás napját követő 30 nap alatt s abban az érvénytelenségi okokat pontosan meg kell jelölni és a választás törvénytelenségére vonatkozó tényeket és bizonyítékokat pontosan elő kell adni. A kérvényezők a költségek fedezésére 3000 koronát tartoznak letenni. A kérvényben a választás megsemmisítését lehet kérni. De ha a kérvényezők érvénytelenségi okkép azt hozzák föl, hogy a választás az 1874 : XXXIII. t.-cz. 82. §-ában foglalt bármely rendelkezés ellenére történt, vagy azt, hogy az, a kit a választási elnök országgyűlési képviselőnek kijelentett, az érvényes szavazatok általános többségét nem nyerte el, a kérvényezők egyúttal annak a bírói megállapítását is kérhetik, hogy nem a képviselő, hanem egy másik jelölt nyerte el az érvényes szavazatok általános többségét, vagy hogy törvény szerint más jelöltet kellett volna megválasztott képviselőnek kijelenteni. Utóbbi esetben a bíróság, a választás törvényes eredményét ítéletileg megállapíthatja.

szolgált; i) ha a választási elnök a választási eljárásnál a törvényt megszegte vagy a választás eredményét meghamisította.

2. Relatív érvénytelenségi okok a következők: a) ha a képviselő tudtán kívül más vesztegetett, fenyegetett, etetett és itatott, vagy korteskedett vallási eszközökkel; b) ha a csendőrség vagy a fegyveres erő nem a választói jog szabad gyakorlatának biztosítására, hanem a választók összegyűjtésére vagy fedezett alatti beszállítására vétetett igénybe; c) ha a választók személyes szabadságuk korlátozásával őriztettek; d) ha közhivatalnok alárendeltjére vagy hatóság alá tartozó más választóra hivatalos pressiót gyakorolt arra nézve, hogy szavazati jogát miképpen gyakorolja; e) ha a választók a szavazásnál való megjelenésben valamelyik jelölt érdekében akadályoztatott; f) ha bizonyos választók szavazata törvényellenesen visszautasított; g) ha községek vagy városrészek, melyek a megállapított sorrendben meg nem jelentek, szavazásra ismét fel nem hivatottak; h) ha a szavazás, mielőtt a megválasztott az összes választók számának többségét elnyerte volna, 2 óránál hosszabb időre felfüggesztetett; i) ugyanily esetben, ha az elnök oly jelöltet jelentett ki visszaléptnek, a ki vissza nem lépett; k) ugyanily esetben ha a záróra kitűzésére vonatkozó rendelkezések meg nem tartattak.

Az érvénytelen szavazatok úgy a képviselőre, mint a más jelöltre adott szavazatokból levonandók és azok szavazata, a kikre bebizonyíttatik, hogy szavazati joguk tőlük törvényellenesen elvonatott, ha megállapítható, hogy ezek kire akartak szavazni, az illető jelöltre beadott szavazatokhoz hozzáadandó s az általános többség ehhez képest a kuria által állapítandó meg.

b) *A képviselőház biráskodása.* Kifogás vagy panasz alapján a Ház bíráló bizottsága által biráskodik. *Kifogást* tehetnek a végleges igazolást megelőzőleg a választás érvényessége ellen az osztályok, melyekhez a mandátum megvizsgálás végett mindig kiadatik, továbbá bármely képviselő azon az alapon, hogy az illető nem volt megválasztható. *Panaszt* nyújthat be 10 választó a végleges igazolásig, illetve a választásra kitűzött legutolsó határnapot követő 30 napon belül oly érvénytelenségi ok alapján, mely nem a kuria biráskodása elé tartozik. A panasz külső kellékei hasonlóak a kérvényéhez, de az ítélet nem vonatkozhatik egyébire, mint a választás megsemmisítésére.

c) *A választás megtámadhatóságának végső határideje.* Annak a képviselőnek vagy jelöltnek a megválasztását, a kire nézve a kuria megállapította a többséget, vagy pedig azt, hogy a törvény szerint ezt a jelöltet kellett volna megválasztott képviselőnek kijelenteni, kérvénnyel megtámadni nem lehet; mindazonáltal az ily képviselő csak 15 nap letelte után igazolható: mert attól a naptól számított 15 nap alatt, melyen a kuria ítélete a képviselő táblának bejelentetett, a választás érvényessége azon az alapon, hogy az illető nem volt választható, valamint oly okokból, a melyek felett a biráskodás a képviselő táblához tartozik, a képviselő tábla előtt panasszal még megtámadható. Épen így azok is csak 15 nap múlva igazolhatók, kiknek választása kérvénnyel volt megtámadva, de a kuria a kérvényt alaki hiányok miatt elutasította, vagy a kérvényezők a kérvényt visszavonták, vagy a kuria az eljárást a felek meg nem jelenése miatt megszüntette; mert ezekben az esetekben a kuria határozatának kifüggesztésétől számított 15 nap alatt a korábbi kérvényben megjelölt ok alapján a választás a kuria előtt kérvénnyel ismét megtámadható.

E) *A horvát-szlavon országgyűlés.*

93. §. *A horvát-szlavon országgyűlés szervezete.*

I. Az 1868. évi XXX. t.-cz., mely az oktroy útján egybehívott horvát-szlavon országgyűlést az autonóm törvényhozás törvényes szervéül ismerte el, az autonóm országgyűlés szervezését s az autonómia körébe utalta. Emez országgyűlés szervezetét tehát

autonom törvények, ú. m. az 1870. horvát-szlavon II. t.-cz. továbbá 1881 júl. 15-én és 1888 szept. 29-én szentesített törvények állapítják meg.

Az országgyűlés egy kamarából áll, melynek tagja 88 választott képviselő (választókerületenként választva)* és legfőljebb 44 személyesen meghívott ú. n. virilista. Személyes jogon tagjai az országgyűlésnek: *a)* a következő egyháziak: a római és görög katolikus, továbbá a görög keleti érsekek és megyés püspökök és az auraniai perjel; *b)* a következő világiak: a megyei főispánok, a turmezei gróf és a társországokban birtokos magyar hercegek, grófok és bárók, ha ottani birtokaik után 1000 frt (2000 kor.) föld- és házosztályadót fizetnek. Az 1888 után a társországokban letelepedett magyar főúri családok tagjai csak akkor tagjai az országgyűlésnek, ha a virilisták száma a képviselők számának felét meg nem haladja.

Elveszti virilis jogát, a ki súlyos börtönre vagy nyereségvágyból származó vétség miatt elítéltetett, a ki megszűnt magyar állampolgár lenni, a ki megszűnt a hivatalt vagy méltóságot viselni, melynek alapján virilista. Nyugszik a virilis jog azokra a főurakra, kik elvesztették a vagyoni képesítést, kik gondnokság vagy csőd alatt állanak és a kik nem oly okból ítéltettek el, mely miatt a tagsági jog elvész. A virilisták báni meghívókkal hivatnak meg.

II. Az országgyűlést a király hívja össze Zágrábba s az összehívó királyi rendelet alapján a bán báni meghívókat bocsát ki. Az országgyűlés öt évenként hívandó össze. A királyt illeti továbbá az ülésszakok berekesztésének, az elnapolásnak és az idő előtti felosztatásnak a joga s e jogok korlátozva nincsenek. A megnyitást a király a bán vagy más királyi helyettes által szokta eszközölni. A megalakulás és igazolás formái hasonlóak a magyar országgyűléséhez és ha a tagok fele igazolva van, megválaszthatók a ház tisztviselői (elnök, két alelnök, háznagy, négy jegyző). A ház tanácskozási rendjét a házszabályok tartalmazzák. Ezek a magyar országgyűlés tanácskozási rendjétől sokban eltérnek.

III. *A horvát-szlavon országgyűlés hatásköre.* Ez sokkal

* Fiume két képviselőt választana, de ezeket el nem küldi. E meg nem választottakkal együtt a képviselők száma 90 volna.

szűkebb, mint a magyar országgyűlésé, mert a trónbetöltési kérdésekhez, az ujonczok és adók megszavazásához, az ország területének rendezéséhez, a nemzetközi szerződésekhez hozzá nem szólhat.

a) *Törvényhozási hatásköre* csak az autonomia körére terjedhet ki, tehát a belügyi, vallásügyi, közoktatásügyi és az igazságügyi kérdésekre s az autonóm országkormányzat szervezésére van szorítva. De az 1868. XXX. t.-cz. módosítása és a társországok területén levő állami javak eladása, valamint a magyar-horvát-országhatár rendezése csak a horvát országgyűlés beleegyezésével történhet.

b) *Az autonóm kormányzat ellenőrzése* pedig azért kevésbé hatályos, mint a magyar országgyűlés ellenőrzési joga a magyar miniszteriummal szemben, mert az autonóm költségvetés megtagadása nem eredményezi azt, hogy az állami adókat és közjvédelmeket beszedni nem lehet, mivel az állami közjvédelmeket a magyar országgyűlés szavazza meg és a pénzügyminiszttert is ez hatalmazza föl arra, hogy az autonomia költségeit a bán rendelkezésére bocsássa. Továbbá mivel a bán csak $\frac{2}{3}$ szótöbbséggel helyezhető vád alá s a bíróság, mely a bán felett ítél, nem az országgyűlés kebeléből alakul.

c) *A magyar országgyűlésre a társországi képviselők megválasztása* szintén a horvát-szlavon országgyűlés hatáskörébe tartozik.

94. §. A képviselők választása Horvát-Szlavonországokban.

Horvát-Szlavonországokban az 1881. évi július 15-iki és 1888. évi szeptember 29-iki törvények szerint a választói jog részint közvetett, részint közvetlen volt és túlnyomó részben az ősválasztók által választott közvetlen választók választották a képviselőket. Az 1910. évi május 28-iki törvény azonban a szavazati jogot jelentékenyen kiterjesztette, a közvetett választást teljesen megszüntette és a képviselőválasztások módját egészen ujjonnan szabályozta.

1. *A választói jog. A választói jog általános föltételei* a magyar állampolgárságon és a férfi nemen kívül a következők: a) legalább 24 éves életkor; b) a horvát-szlavonországi valamely községben birt községi illetőség vagy közös hivatalokban Horvát-Szlavonországok területén való alkalmaztatás.

Kizáratik a választói jogból: a) ki atyai vagy gyámi hata-

lom avagy gondnokság alatt áll, b) ki csőd alatt áll, c) ki oly bűncselekmények miatt ítéltetett el, melylyel a választói jog elvesztése jár. Választói jogot nem élveznek: a fegyveres erő és a csendőrség tényleges tisztjei és legénysége és a városi rendőrség és katonailag szervezett őrségek legénysége.

Különös feltételek: az értelmi és a vagyoni cenzus. Értelmi képesség alapján választók a lelkészek, a délszláv akadémia tagjai, a köztisztviselők, a nyugdíjas tisztek és hivatalnokok, ügyvédek, közjegyzők, doktorok s más diplomás egyének, végre a középiskolákon vagy ezekkel egyenjogusított más intézeteken érettségi, illetve záróvizsgát tett vagy katonai képzőintézetet végzett egyének.

A vagyoni képesség kizárólag a fizetett egyenes állami adók összege alapján van szabályozva s adóminimumként egyes helyeken évi 10 K, más helyeken évi 6 K, ismét más helyeken ingatlan birtok vagy értelmi foglalkozás (kereskedő, újságszerkesztő) s ezen kívül évi 15 K vagy 6 K egyenesadó van meghatározva.

2. *Választható*, a ki Horvát-Szlavonországok területén községi illetőséggel és választói joggal bír, abból kizárva nincs és horvátul vagy szerbül írni, olvasni tud.

Képviselővé nem választhatók: a tényleges katonák stb.; a bírósági, a közös, országos és községi tisztviselők; a tanítók és tanárok, kivéve a zágrábi egyetem tanárait; oly nyugdíjasok, kik napidíjasként szolgálnak és abban a kerületben, a hol működnek, a választási elnökök és küldöttségi tagok. De a tényállást, melytől a választhatóság függ, a választás időpontja után kell megítélni s ha a választhatóság jogát a megválasztott képviselő elveszti, mandátuma is megszűnik. A felsorolt esetek tehát összeférhetlenségi helyzetek.

3. *A választók névjegyzéke* állandó és csak az szavazhat, ki abba jogszerűen föl van véve. Összeállításuk a városi és községi hatóságok föladata. Az összeállított és közszemlére kitett névjegyzék ellen fölszólamlásnak és észrevételnek van helye, melyet városokban a polgármesternek, más községekben a járási hatóság küldöttjének elnöklete alatt alakuló bizottság intéz el. E bizottság határozata ellen a hétszemélyes táblához lehet felebbezni, a hol a felebbezéseket három tagú tanácsban soron kívül intézik el.

A választók névjegyzékének eredeti példányát a polgármester tartozik megőrizni, azonkívül három hiteles másolat készül, me-

lyekből egy az országos kormányhoz s kettő a megyei hatósághoz terjesztetik föl. A névjegyzék évenként kiigazítottatik az év első hónapjaiban s azután az év hátralevő részére és a következő év öt első hónapjára érvényes.

4. A *képviselő választások* és a pótválasztások napját az országos kormány minden kerületre meghatározza és pedig akként, hogy az országgyűlés megnyitását 10 nappal megelőzőleg a pótválasztások is megtarthatók legyenek. A pótválasztás a választás után két nappal tartatik. Vasár- és ünnepnapon nem tartható választás. A választási előkészületekre vonatkozó rendeletet a megyei vagy a városi hatóság adja ki és teszi közzé.

A választási elnököt és a szavazatszedő küldöttségek elnökeit a th. városokban a tanács, megyékben a megyei hatóság küldi ki. A választási illetőleg szavazatszedő küldöttségi tagokat pedig a városi vagy községi képviselőtestület választja. De ha a képviselőtestület a választást elmulasztja, a küldöttségi tagokat a választási elnök rendeli ki. A választást a bizottság vezeti s határozatait szavazattöbbséggel hozza, felelbezés kizárásával. A fegyveres erővel az elnök rendelkezik.

Jelöltet legalább 15 választó ajánlhat a választóbizottság megalakulását követő fél óra alatt. A választási actus reggeli 8 órakor, a szavazás legkésőbb 9 órakor kezdődik. A szavazás szóbeli és nyilvános. A választók szavazásra betűrendben és csak egyszer hivatnak föl. A szavazás délután 4 óráig tart és csak, ha már egy szavazó sincs, zárhatja be az elnök ekkor a szavazást.

A választás lefolyásáról jegyzőkönyvet kell vezetni és azt kell megválasztott képviselőnek kijelenteni, a ki a szavazatok általános többségét kapta; ha pedig csak egy jelölt van, ez csak akkor jelenthető ki megválasztottnak, ha a leadott összes szavazatok általános többségét kapta. A jegyzőkönyv egy példányát a megválasztottnak megbízólevél gyanánt át kell adni. A mely kerületben csak egy szavazatszedő küldöttség működik, ott a választás eredményét azonnal, a hol több küldöttség működik, más napon állapítják meg. Ha abszolút többségre egyik jelölt sem tett szert, szűkebb (pót) választásnak van helye s ha a pótválasztás két jelöltje egyenlő szavazatot kapott, a sors dönt.

A választások érvényessége kérdésében maga az országgyűlés határoz.

HARMADIK FEJEZET.

A királyi kormány, a fegyveres erő és a közigazgatási szervezet.

A) *A középponti kormánysszervezet.*

95. §. A középponti kormánysszervezet 1848 előtt.

A mohácsi vész előtt a király az országot az ország nagyjainak (az ország bárói vagy zászlósurai) és a tágabb, valamint a szűkebb királyi tanácsnak befolyásával, olykor részvétele mellett, de személyesen kormányozta. Elvül szolgált, hogy a király tanács nélkül semmit se tegyen s erről számos törvény tanuskodik. (Szt. István I. k. 7. f., 1298 : 23., 1386 : 3., 1507 : 5.)

A mohácsi vész után a Habsburg királyok állandóan az országon kívül laktak, a miből az következett volna, hogy a középponti kormányzatot a királyi tanácssal állandóan a nádor vigye a király helyett. De mivel 1529-ben I. Ferdinánd a királyi kancelláriát Bécsbe vitte és a királyok ettől az időtől kezdve az országot a kancelláriából írásban a nádorhoz vagy a királyi helytartóhoz intézett rendeletekkel kezdték kormányozni, a nádor és a magyar tanács elvesztette közvetlen befolyását a király személyére s végrehajtó közegévé vált a kir. kancelláriából hozzá érkezett rendeleteknek, azaz a nádor és a magyar tanács fölé emelkedett.¹

Ferdinand 1531-ben a kincstartói állást is megszüntette s a királyi jövedelmek kezelésére udvari kamarát szervezett. Ezek voltak alapjai a magyar kormánysszékeknek, a melyeket az 1608. évi k. e. 5., 9. és 10. t.-cz. megszüntetni és a magyar kancellárságnak, királyi tanácsnak és kincstartónak hatáskörét visszaállítani s az ausztriai udvari hatóságoktól függetleníteni akartak, de sikertelenül.²

A magyar kormánysszékek az I. Ferdinánd által megvetett alapokon 1723-ban újra szerveztettek, a mennyiben a magyar

¹ V. ö. Ferdinandy Magyarorsz. közbjoga 560—561. l. Polner Ö.: Magyarország és Auszt. közj. viszonya 78. l.

² Erre vonatkoznak az 1609 : 21., 1622 : 17., 1630 : 29., 1635 : 28., 1715 : 17., 1741 : 13., t.-czikkek.

királyi tanács a rendes közigazgatási feladatok végzésére alkalmasabb helytartótanáácscsá alakíttatott át; de arra, hogy a királyt tanácsadással befolyásolja, még alkalmatlanabbá vált, mint volt előbb mint kir. tanács.

Az összes kormányiszékek testületileg voltak szervezve s több tagú tanácsülésben határoztak minden kérdésben (1723 : 102.).

I. A *királyi kancellaria* az 1731 óta mindig világi állású főkancellárból, két alkancellárból és 12 szavazattal bíró udvari tanácsosból állott, kik közül az 1764/5 : 35. t.-cz. értelmében egynek kapcsolt részbelinek kellett lenni. Hatáskörébe általában véve a király aláírásával ellátott leiratoknak (rescripta), a király nevében a helytartótanáachoz és kamarához kiadott rendeleteknek (decreta), továbbá a királyi kinevezéseknek és privilegiumoknak kiadása tartozott, ezenkívül bírói hatóságot gyakorolt úrbéri és nemességvitató perekben s a királyi könyvek vezetésével, mint hiteles hely működött.

II. A *királyi helytartótanáachot* (Consilium regium locumtenentiale) az 1723. évi 97. t.-cz. szervezte és pedig a nádor elnöklete alatt. Másodelnöke az országbíró, harmadelnöke a tárnokmester volt. A főpapok, mágnások és nemesek közül kinevezendő 22 tanácsosból állott, kik között a primás, az országbíró, a bán és a tárnokmester is helyet foglalt. 1783-ig Pozsonyban, azután Budán székelt. A helytartótanáach tanácsosai állandóan annak székhelyén lakni s legalább 12 tanácsos mindig a székhelyen tartózkodni volt köteles. A tanács kiadványai a saját irodájából a director és egy titkár aláírásával, a helytartótanáachnál levő királyi pecsét alatt adattak ki (1723 : 98.) s *intimatumoknak* nevezettek.* Független volt minden udvari (értsd ausztriai) dicasteriumtól, közvetlenül a királynak alárendelve (velut supremum in politicis in regno Hungariae dicasterium, 1791 : 14.) a ki elhatározását és rendeleteit hozzá a magyar kancellária útján tartozott kiadni s köteles volt a szükséghez képest egyes tagjait tanácsadás végett magához is meghívni (1723 : 101., 1741 : 11.). A helytartótanáach hatáskörébe általában az úgynevezett politikai ügyek tar-

* A helytartótanáach intézményeit vagy a király rendeletére, vagy saját elhatározásából szokta volt kiadni. Ha ezek az összes törvényhatóságokhoz intéztettek, körlevélnek (circulare), ha nem egyes esetet intéztek el, hanem általános szabályt tartalmaztak, normativumnak neveztek.

toztak, azaz az ország törvényeinek végrehajtása s az ország közigazgatása * s hatásköre a kapcsolt részekre is kiterjedt.** Az esetleg törvényellenesen kiadott királyi rendelkezések ellen észrevételeit a királyhoz fölterjeszteni volt köteles (1791 : 14.), de csak a remonstratio illette meg, nem azonban az engedelmisség megtagadása.

III. A magyar kir. (udvari) kamara egy világi elnök elnöksége alatt alelnökökből és előadó tanácsosokból állott. Hatásköre a királyi jövedelmek beszédésére és kezelésére terjedt ki s a bánya-, só-, uradalmi és harminczad-hivatalok s gazdasági ügyeikben a szabad kir. városok voltak neki alárendelve. Bár az ország pénzügyi kormányzatát is neki kellett volna vinni, mindazonáltal helyette a közjövedelmeknek közczélokra fordítását épen úgy, mint az állami hitelügyeket az ausztriai pénzügyi hatóságok vitték, s a bécsi kamarától, törvényeink ellenére, állandó függésben állott.

A magyar dicasteriumoknak nemcsak a pénz- és hitelügyek intézésére, hanem a külügyekre és a hadügyekre sem volt befolyásuk, hanem ezeket az ügyeket a király az ausztriai hatóságokkal és kormányzati közegekkel és idegen tanácsosainak tanácsa szerint intézte, az ország törvényeinek, jelesen az 1608. k. e. 10.** és az 1741. évi 11. t.-cz.† világos rendelkezései ellenére.

* Hatáskörébe tartoztak: a törvények végrehajtása (1723 : 102.), a nevelésügy (1723 : 105.), az alapok és alapítványok feletti felügyelet (1723 : 70.), a rendészet (1723 : 109.), az ország közállapotainak figyelemmel kísérése (1723 : 117.), a közgazdasági gondoskodás, mint az ipar, a kereskedelem és közlekedés előmozdításáról való gondoskodás (1723 : 115., 116., 117.), és a hadi adó (contributio) behajtása, a hadkiegészítés ujonczokkal, a hadcsapatok élelmezése és elszállásolása.

** Erdélyre a helytartótanács hatásköre nem terjedt ki, hanem ott külön központi hatóság, az ú. n. gubernium intézte a politikai igazgatást, mely a fejedelem parancsait a Bécsben levő erdélyi udvari kancelláriától vette.

*** Az 1608. k. e. 10. szerint «megállapítottatt, hogy a király Ő felesége az egész kormányzást és a magyar tanácsnak a méltóságát, meg a cancellaria hatalmát tetteleg visszaállítsa és azt a magyar tanácsból alkalmas személynek adományozza» s a magyar hivatalokat magyarokra bizza. Kívánja a törvény, hogy Magyarország kormányzásába külföldi nemzetek és más nemzetbeli emberek soha bele ne avatkozzanak s magyar ügyekben a Felső minden valláskülönbség nélkül, csakis magyaroknak tanácsával, kiket a nemesek rendjéből kiszemel és ne másokéval éljen.

† Az 1741 : 11. t.-cz. szerint Ő felsége kegyelmesen elhatározta, «hogy

Ehhez járult az is, hogy a magyar kormányzések, a melyeknek függetlenségét az ausztriai dicasteriumoktól az ország törvényei annyira hangsúlyozták, még sem voltak az idegen hatóságoktól függetlenek s a tulajdonképeni politikai kormányzatot, az irányítást Magyarországra nézve is nem a magyar kormányzések, hanem az ausztriai kormány vitte s a közönséges életben kormánynak Magyarországon is ezt szokták nevezni, hiszen a király ezeknek tanácsát követte minden fontosabb ügyben s felszólításuknak a magyar kancellaria is kész volt eleget tenni.

A magyar kormányzések már csak azért is engedelmeskedtek az idegen befolyásnak, mert a magyar országgyűlésnek felelősek nem voltak és csak a királytól függtek. Ennek következtében a magyar nemzetnek a középponti kormányzat irányára befolyása nem volt és így Magyarország nemzeti államisága a törvényhatóságokban húzódott meg.

96. §. A középponti kormány szervezet 1848 óta. A magyar ministerium.

Az 1848. évi III. t.-cz. megszüntette a dicasteriumokat és szervezvén a független felelős ministeriumot, mindazokat a tárgyakat a magyar ministerium hatáskörébe utalta, «a melyek eddig a m. kir. udvari kancellariának, a kir. helytartótanácsnak és a kir. kinstárnak (kamarának), ide értvén a bányászatot is, köréhez tartoztak, *vagy ahhoz tartozniok kellett volna* s általában minden polgári, egyházi, kinstári, katonai és általában minden honvédelmi tárgyakat» s kimondotta: hogy Ő felsége s távollétében a nádor kir. helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében ezen túl kizárólag csak e független ministerium által fogják gyakorolni s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik

az ország dolgait és ügyeit, az országon belül és kívül, magyarok által fogja végezni és végeztetni. Annálfogva legmagasabb udvarában is, mindazokban, a mik a neki engedett főhatalomból folynak, magas ítélete és királyi tiszte szerint, hű magyar tanácsosainak segítségével és tanácsával fog élni. Sőt midőn fontosabb ügyek kerülnek tárgyalásra, az ország primását és nádorát s más főurait, valamint Dalmát- és Szlavonországok bánját, főképen midőn ez országok ügyei és biztossága felől kell intézkedni, legmagasabb színe elé hivatja és az ilyen ügyekben velők tanácskozik».

csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő miniszterek egyike által is aláíratnak.

Eme rendelkezésekkel elfogadtatott az az elv, hogy a király csak okmányilag parancsolhat s a ministerium és a ministerek a királynak a végrehajtó hatalom gyakorlásában nélkülözhetlen segédszervei, kiknek közreműködése nélkül a király semmit sem rendelhet el és így 1. ők a királynak *kizárólagos helyettesei* mindazokban az ügyekben, a melyek a király legfelsőbb elhatározása alá nem terjesztetnek; 2. ők a király rendeleteinek szükségképeni *kiadói és foganatosítói*; 3. mivel a nádor, a kancellaria és a helytartótanács tanácsadási kötelezettsége is a miniszterekre szállott, ők a királynak hivatalos tanácsadói s a ministerium az ő állandó tanácsa.¹ Ez annyit tesz, hogy a király ezentúl ne személyesen, hanem a ministerium által kormányozzon.

Az 1848. évi III. t.-cz. szerint a miniszterelnököt a király, vagy az ő távollétében a nádor nevezte ki s a ministertársakat a miniszterelnök terjesztette fel legfelsőbb megerősítés végett. A miniszterelnököt ministertársai megválasztásában megillető eme hatalom azt czélozta, hogy a miniszterelnök és ministertársai egy politikai irányhoz tartozzanak s a ministerium minden kérdésben szolidaris lehessen. Az 1867. évi törvényhozás azonban, a midőn a VII. t.-czikkben a nádor királyi helytartói hatáskörét megszüntette, a VIII. t.-czikkben az 1848. évi III. t.-czikknek említett a rendelkezését akként módosította: hogy a minisztereket a miniszterelnök előterjesztésére a király nevezi ki; mi által a miniszterelnöknek a miniszterterársak megválasztásában fennállott teljes szabadsága megszünt s erre nézve ma csak befolyás illeti meg.

Továbbá a magyar miniszterek elnevezésén és hatáskörén is újabb törvények módosításokat eszközöltek² s az 1867. évi XII. t.-cz. a közügyek intézését kivonta a magyar miniszterek hatásköréből és a közös miniszterekébe utalta. Ma tehát két ministerium van, ú. m. magyar és közös ministerium. De ha csak ministeriumról beszélünk, ez alatt mindig a magyart értjük.

Ma a ministerium az elnökön kívül kilencz miniszterből áll,

¹ V. ö. Polner Ödön: A végrehajtó hatalom. 62—94. l. (Jogi szemle 1893. évf.).

² 1868: XXX., 1889: XVIII.

áll, ú. m. a belügyi, pénzügyi, kereskedelmi, földművelésügyi, vallás- és közoktatásügyi, igazságügyi, honvédelmi, felség személye körüli és horvát-szlavon-dalmát ministerekből.

Az 1848. évi III. t.-czikk ministerium alatt a ministerek összességét érti s a ministerium körébe tartozó egyes ügyágak ellátásánál közreműködő s az egyes ministerek által vezetett hivatali szervezeteket a ministerium egyes osztályainak nevezi. Azonban mihamar szokássá vált a ministerium kifejezést emez egyes osztályokra is alkalmazni, úgy, hogy ma a ministerek összessége is ministeriumnak neveztetik és ministeriumoknak mondják az egyes ministerek hivatali személyzetének összességét is. Beszélünk tehát belügyi, igazságügyi stb. ministeriumokról is. De ezek az egyes ministeriumok nem az egyes ügyágak kormánytestületei, a melyek mint testületi hatóságok működnének, hanem az egyes ministereknek közvetlenül alárendelt s a ministerek nevében működő hivatalos személyeknek s ezek segéd- és kezelő-személyzetének összessége s hatósági jellege csak az egyes ministereknek van, nem pedig az ő támogatásukra hivatott és ministeriumnak nevezett hivatalnoki testületeknek. A rendeleteket és intézkedéseket tehát nem a ministeriumok, hanem az egyes ministerek, vagy hivatali megbizottaik a minister helyett és megbízásából adják ki.¹

A 1848. évi III. t.-cz. a felség személye körüli ministerét kivéve,² nem határozta meg az egyes ministerek hatáskörét, de az időközben alkotott költségvetési törvényekkel és a törvények végrehajtási záradékával e hatáskörök 1867 óta oly meghatározást

¹ Az 1848. évi III. t.-cz. a ministerium szervezésénél szakított a történelmi fejlődéssel, a midőn a régi országos méltóságok elnevezéseit a nádor kivételével a ministeriumban teljesen mellőzte. Hiszen semmi akadály sem lett volna annak, hogy a ministerelnök az ország főkanclárjának, a pénzügyminister tárnokmesternek, az igazságügyminister országbirónak, a honvédelmi minister főkapitánynak, nevezetessék s az országzászlósi állások ministeriekké alakíttatván. ministereknek csak az ujonnan kikülönített közigazgatási ágak vezetői neveztesse el.

² A felség személye körüli minister hatáskörébe tartozott a király elhatározásának külföldön tartózkodása alatt is fenntartott ügyek *kezelése* (kabinetiroda), a katonai hivatalokra való kinevezések és a magyar hadseregnek az ország határain kívül való alkalmazásának *ellenjegyzése* és Magyarországnak a közös érdekű viszonyokban való *képviselése*. Ma csak címek, rendek és kitüntetések adományozása tartozik oda.

nyertek, hogy rajtok lényegesen módosítani már csak törvényhozási uton lehetne.

Azt sem állapította meg törvény, hogy mely ügyeket kell a ministerek tanácsülésében, azaz ministertanácsban tárgyalni és elintézni. Későbbi törvények azonban bizonyos ügyeket a ministertanács hatáskörébe utaltak, más ügyek pedig politikai fontosságuknál fogva szoktak elintézés előtt a ministertanácsban tárgyaltatni. Így például a költségvetésen kívül utalványozandó kiadások utalványozásához (1897:XX.), a főispánnak kivételes hatalommal felruházásához (1886:XXI.), a honvédségnek veszély esetén az ország határán kívül való alkalmazásához (1890:V.) a ministertanács hozzájárulása szükséges. Főbb állásokra való kinevezések, czimadományozások, kitüntetések szintén ministertanács elé terjesztetnek, noha ezt törvény nem kívánja. A politikai vonatkozású kérdések szintén a ministertanácsban tárgyaltatnak.

97. §. A közös ministerium.

A *közös ügyek intézése* nem a magyar, hanem a közös ministerium hatáskörébe tartozik. Az 1867. évi XII. t.-cz. ugyanis elrendelte: hogy egy közös ministeriumot kell felállítani azokra a tárgyakra, melyek mint valósággal (azaz a *pragmatica sanctió*ban megállapított kölcsönös védelemből kifolyólag) közösek, sem egyik, sem másik országnak külön kormányzata alá nem tartoznak, helyesebben mondva mind a két államnak együttes kormányzata körébe tartoznak. Ez a ministerium, — mondja a törvény, — se egyik, se másik résznek — államnak — külön kormányzati ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat.

A törvény nem nevezi meg az egyes közös ministereket, kivéve a közös külügyministert. De meghatározván az ügyágakat, e szerint közös ministerek: a közös külügyi, közös hadügyi és a közös pénzügyi ministerek, kiknek hatásköréről már volt szó (l. 41. §.) s e helyütt csak a ministerium és egyes ministerei közjogi állásának a magyar ministeriumétól és ministerekétől eltérő állásáról tesztek említést.

A közös ministerium nem csupán Magyarországnak, hanem Ausztriának is ministeriuma. Tehát nemcsak magyar, hanem osztrák állampolgárok is lehetnek közös ministerek. A gyakorlat.

1867 óta az volt, hogy a közös ministerek egyike mindig magyar állampolgár s a mióta Andrássy Gyula gróf megszűnt közös külügyminister lenni, azóta mindig csak a közös pénzügyminister volt magyar állampolgár.

A közös ministereknek az állam összes polgárait kötelező rendeleti jogalkotási hatalmuk nincsen, csak a közös hatóságokra vonatkozólag adhatnak ki rendeleteket s intézkedéseik Magyarországon az állampolgárokkal és a magyar hatóságokkal szemben csak a magyar ministerek által hajthatók végre.

A közös ministerium és a közös ministerek a közös ügyek mellett sem egyik, sem másik államnak külön kormányzati ügyeit nem vihetik, azokra befolyást sem gyakorolhatnak (1867: XII. 27. §.); míg ellenben a közös ügyekre a magyar ministerium befolyást gyakorol, mert a közös költségvetés a magyar ministeriumnak is befolyásával készül (1867: XII. 40. §.) a külügyek a magyar ministeriummal egyetértésben és beleegyezése mellett intézendők (8. §.) és a magyar ministerium befolyása Bosznia és Hercegovina kormányzására is biztosítva van (1880: VI. t.-cz.).

A közös ministeriumnak nincsen elnöke. Noha a közös ministereket, mint mind a két állam ministereit, a két állam minis-terelnökeinek ellenjegyzése mellett kellene kinevezni, a gyakorlat mégis az, hogy kinevezésüket a közös külügyminister ellenjegyzí s a közös ministerium értekezletein is a külügyminister szokott elnökölni.

A közös ministerek nem lehetnek tagjai a magyar országgyűlésnek, ülésein meg nem jelenhetnek és nem az országgyűlésnek, hanem a közösügyek tárgyalására kiküldött országos bizottságoknak (delegációknak) felelősek (l. 86. §.).*

98. §. A horvát-szlavon-dalmát minister és a bán.

Horvát-Szlavonországokra nézve ez ügyek nevezetes részét az 1868. évi XXX. t.-cz. elvonta a magyar ministerium hatásköréből

* Az 1868. évi XLVI. t.-cz. szerint a közös jótállás alá helyezett függő államadósság kezeléséért a közös pénzügyminister vád alá helyezésének joga a két állam parlamentjeit illette s a delegációt csak a bíróság megalakítása. Minthogy azonban ma már ez az államadósság megszűnt, e rendelkezésnek csak elvi fontossága van.

és intézésüket részint a bánra, részint — a mennyiben a király személyes elhatározása alá tartoznak — a horvát-szlavon dalmát miniszterre bízta. A bán hatásköréről és a melléje szervezett országos kormányról már a társországok autonómiájánál szoltunk (l. 48. §.). E helyütt csak a horvát-szlavon-dalmát miniszterről fogok bővebben szólni.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. ugyanis Horvát-Szlavon- és Dalmátországok érdekeinek képvisellete tekintetéből ez országok részére a középponti kormányhoz egy tárcza nélküli *horvát-szlavon-dalmát miniszteri* állást szervezett. Ez a miniszter szavazattal bíró tagja a ministertanácsnak, a magyar országgyűlésnek felelős és ő a kapcsolat Ő Felsége és az országos kormány közt (1868: XXX. t.-cz. 44. §.). Ebben a minőségében a bánnak Ő Felségéhez intézett előterjesztéseit változatlanul és késedelem nélkül fölterjeszti és csak abban az esetben, a midőn az 1868. évi XXX. t.-cz. által megállapított állami közösség vagy érdekek közössége szempontjából kételységek merülnének fel, a mennyiben azok a bán meghallgatása után nem oszlattathatnának el, terjeszti Ő Felsége elé egyidejűleg, de elkülönítve, saját, illetőleg a magyar kormány azokra vonatkozó észrevételeit (1873: XXXIV.).

E szerint tehát a királynak a bánhoz intézett leiratait ellenjegyzí s az ellenjegyzésért a magyar országgyűlésnek felelős. De ugyanezt a bán is ellenjegyzí, a ki azért a horvát-szlavon országgyűlésnek felelős. A hatáskörök e megosztása az állami egység és az autonomia biztosítását célozza s a *horvát-szlavon-dalmát miniszter egyrészt a társországok érdekeinek képviselétére, másrészt a bánnal szemben az állami egység védelmére van hivatva*, azaz a magyar ministerium szerve az autonom törvényhozás ellenőrzésére.

A bán tehát azért sem miniszter, mert tanácsadói és kiadói működése nem teljes és miniszteri kiegészítésre szorul s csupán királyhelyettesítő hatásköre egyenlő az autonomia körében a miniszterekével. (L. 124. §.)

99. §. A miniszteri felelősség. A magyar ministerek felelőssége.

A ministerek az 1848. évi III. t.-cz. szerint az országgyűlés mind a két házában üléssel bírnak és nyilatkozni kívánván, meg-

hallgatandók. Ezenkívül tagjai lehetnek egyik vagy másik táblának (háznak), a mely esetben ott szavazati joguk is van. A ministerek tehát a király végrehajtó hatalmát az országgyűlésen képviselik és mint ilyenek, hivatalos nyilatkozataikkal az országgyűlés működésére befolyást gyakorolhatnak és az országgyűlési tárgyalásokat irányíthatják.

De ugyancsak a ministerek úgy a királynak adott tanácsért, mint a királyi elhatározások ellenjegyzéséért és foganatosításáért, nem különben a saját rendeleteikért és intézkedéseikért is felelősek az országgyűléssel szemben s a törvényben meghatározott esetekben a képviselőház által vád alá helyezhetők és a főrendiházból alakított bíróság által elítélhetők és megbüntethetők. Ez a ministerek *büntetőjogi felelőssége*.

A törvény szerint a ministerek vád alá helyezhetők: *a)* minden oly tettért (tanácsért) vagy rendeletért, mely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosításait, a fennálló törvények rendelkezéseit, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, tehát *alkotmány és törvénytértés miatt*; *b)* a kezeikre bízott pénz vagy egyéb értékek elikkasztásáért vagy törvényellenes alkalmazásáért; *c)* a törvények végrehajtásában vagy a közsensé és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért, ha e mulasztások káros következményeit a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatták volna.

A vád alá helyezést a képviselőház a szavazatok általános többségével határozhatja el, mely esetben a vádper vitelére biztosokat rendel.

A bíraskodást a főrendiház által saját kebeléből választott 36 tagu bíróság gyakorolja, kik közül 12 tagot a képviselőház biztosai, 12 tagot a vád alá helyezett ministerek vethetnek vissza. A megmaradt tagok azután a vádpör bírái, kik a ministert a büntető-törvényben ismert bármely büntetésre ítélik, de a büntetőtörvény szabályaihoz a büntetés mértékének kiszabásában kötve nincsenek. A főrendiháznak ez a bírósága tehát ítélik bármily büntetésre, mely a magyar büntetőjogrendszerben ismeretes büntetés. Az elítélt miniszter királyi kegyelemben csak általános bűnbocsánat esetén részesíthető.

Ha a király a ministerek vád alá helyezését az országgyűlés felosztatásával vagy elnapolásával megakadályozná, az ily minis-

terek alkotmányellenessé válnának, a kikkel szemben sem a törvényhatóságok, sem a polgárok engedelmisséggel nem tartoznak.

Ezen kívül a ministerek függő helyzetben vannak az országgyűléstől, az országgyűlés költségvetési és interpellationális joga következtében is, de meg azért is, mert javaslataikat az országgyűlés vissza is vetheti.

A ministerek tehát csak akkor lehetnek az országgyűlési tárgyalások irányítói, ha a képviselőház többségének a bizalmát bírják. Mert ha nem bírják, a képviselőháznak mindig módja van arra, hogy a ministereknek az alkotmányos kormányzást lehetetlenné tegye és a ministeriumot az alkotmányellenes kormányzásba kergesse bele. Ennek megelőzésére tehát a király kénytelen a ministereket az országgyűlési többség vezérferfiái közül kinevezni vagy arra tenni kísérletet, hogy a ministerium az országgyűlés feloszlata és új választások kiírása útján többségre tegyen szert. De a feloszlata nem lehet eszköz az alkotmány megbénítására és a ministeri felelősség kijátszására, hanem csak appelláció a nemzethez.

Minthogy tehát az alkotmányos kormányzásnak és a ministerium vezető szerepének az országgyűlésen az alapja az országgyűlési többség bizalma, ennél fogva a ministerek nemcsak büntetőjogilag, hanem *politikailag is felelősek* az országgyűléssel szemben s ez a felelősségük abban áll, hogy ha oly politikát folytatnak, mely nem tetszik a többségnek, állásukról lemondani kénytelenek. Ellenkező esetben oly súlyos confictusokat idéznek föl, hogy kénytelenek alkotmányellenes térre lépni és a vád alá helyezést ki nem kerülhetik. A ministerek politikai felelősségének az alapja tehát a ministerium büntetőjogi felelőssége s érvényesülése az országgyűlés erejétől, tekintélyétől és a polgárság magatartásától függő ténykérdés,¹ nem pedig jogtétel.²

¹ V. ö. Ferdinandy: A felelősség elve a magy. alkotm. 72—106. l. és Magyarország közjoga. 697—715. l. Továbbá Concha Győző: Jogi intézmény-e a parlamentarismus? «Budapesti Szemle» 1905.

² Az a parlamentaris elv, hogy a ministerium kormányon maradásának az alapja a parlamenti többség bizalma, mert a ministerium nemcsak a király végrehajtó hatalmának felelős képviselője az országgyűlésen, hanem az országgyűlés bizalmi férfiai is a király tanácsolására, a parlamenti többségre támaszkodó ministeriumot a törvényhozásnak is döntő tényezőjévé

100. §. A közös ministerek felelőssége.

A közös ministerek nem a magyar országgyűlésnek, hanem a delegációknak felelősek s a vád alá helyezést csak a két delegáció egyetértőleg határozhatja el.

Ennek az a következménye, hogy a közös ministerek jogi felelőssége kevésbbé hatályos, mint a magyar ministereké, mert alig fordulhat elő, hogy ha az egyik delegatio a vád alá helyezést elhatározza, a másik delegatio ahhoz hozzá járuljon; mivel a delegációk rendszerint ellentétes érdekeket képviselnek egymással szemben.

De ha a vád alá helyezés mégis elhatározhatnák, a vádper bírása egy a két állam független állásu és törvénytudó polgáraiból a delegációk választása útján alkotott bíróság lenne. Mindegyik delegatio ugyanis a saját államának polgárai közül választf 24—24 tagot, kik közül 12—12 tagot a másik delegatio törölhet, úgy szinte a vád alá helyezett ministerek is összesen 12 tagot (hat magyart, hat osztrákot) törölhetnek. A megmaradt és mindkét állam részéről egyenlő számú tagok a pör bírái.

Az a kérdés, hogy a közös ministereket mily büntetésre lehet itélni, akademikus természetű, mert az osztrák törvény a vád, az eljárás és az ítélet kérdésének szabályozását külön törvénynek tartja fenn (1867. decz. 21. 18. §.), de ez a törvény még megalkotva nincsen. Ausztria pedig az 1848. évi III. t.-cz. idevonatkozó rendelkezéseit és a közös ministerek felett ítélő bíróságra el nem ismeri.

Mínthogy a közös ministerek jogi felelőssége kevésbbé hatályos, minthogy továbbá a közös ministerek és a delegációk közt nincs oly szoros politikai kapocs, mint a magyar ministerek és az országgyűlés között, végre mivel a két delegáció egymással ellentétes politikai érdekeket képvisel; a közös ministerek politikai felelőssége igen csekély s kormányon maradásuk alapja nem a

teszi és oly hatalmat juttat a ministerium kezébe, a melylyel az országgyűlés ellen is könnyen visszaélhet, a mely hatalom tehát a királyi akaratnak éppen azért könnyen vak eszközévé is válhat.

A parlamentáris elv receptiója tehát nem erősítette, hanem a mi viszonyaink közt gyöngítette az országgyűlést és így a magyar alkotmányt is, mert az országgyűlési többség pártérdekek által van akadályozva abban, hogy saját vezérférfiainak kormányzati tevékenységét szigoruan ellenőrizze.

delegatiók, hanem a fejedelem bizalma. Azaz a közös ministerium nem politikai, hanem adminisztratív ministerium, a melyre az országgyűlésnek csak közvetett befolyása van a magyar ministerium és a delegáció útján.¹

101. §. A bán felelőssége.

A bán az autonom horvát-szlavon országgyűlésnek felelős. A bánnak, illetőleg helyettesének felelősségét az 1874. jan. 10-iki autonom törvény szabályozza és abban az esetben osztályfőnökeire is kiterjeszti, ha a bán rendelkezése ellen az osztályfőnökök írásban óvást nem tettek.

A bán felelőssége azonban kevésbbé hatályos, mint a magyar ministereké; 1. mert vád alá csak az állami alaptörvénynek vagy más törvénynek oly *szándékos súlyos megsértése* miatt helyezhető, melylyel Horvát-Szlavonországok önállósága a magyar korona országaival való kapcsolatában, vagy ez a kapcsolat maga, szándékosan megsértetik vagy veszélyeztetik; 2. mert az országgyűlés $\frac{2}{3}$ szótöbbséggel helyezheti csak vád alá; 3. mert a vádper bírósága csak felerészben áll az országgyűlés által választott független törvénytudó polgárokból, másik fele részében pedig királyi birákból s ez a bíróság is csak $\frac{2}{3}$ szótöbbséggel hozhat marasztaló határozatot; 4. mert ez a bíróság csak *hivatalvesztésre és állásából való elbocsátásra* ítélheti a bánt vagy helyettesét. Ez a felelősség tehát inkább *fegyelmi* és nem büntetőjogi felelősség.

Minthogy továbbá a bánt állásába nem az autonom országgyűlés politikai pártviszonyai juttatják, hanem a király a magyar ministerelnök ajánlatára nevezi ki, a bán politikai felelőssége a magyar ministeriummal, nem pedig az országgyűléssel szemben érvényesül,² annál is inkább, mert az autonom költségvetés megtagadása az autonom kiadások fedezését meg nem akaszthatja. Az autonomia kiadásai ugyanis a magyar állami költségvetésben a pénzügyministernek adott meghatalmazás alapján bocsátatnak a bán rendelkezésére, nem pedig az autonom költségvetés megszavazása alapján.

¹ V. ö. Ferdinandy: A felelősség elve a magy. alkotm.-ban 80—84. l. és Magyarország közj. 712—713. l.

² Ferdinandy: Magyarország közjoga 713—714. l.

102. §. A ministerek számviteli ellenőrzése.

A magyar ministerek számviteli ellenőrzésére egy külön hivatal, az állami számvevőszék van szervezve, melynek szervezése iránt az 1870. évi XVIII. t.-cz. és az ezt módosító 1880. évi LXVI. és 1893. évi XXX. t.-czikkek, az állami számvitel módjára pedig az 1897. évi XX. t.-cz. rendelkeznek.

Az állami számvevőszék áll egy ministeri rangban lévő elnökből és egy alelnökből, továbbá a törvényben meghatározott számu számvevőszéki tanácsosokból, osztálytanácsosokból, titkárokból, számvizsgálókból és egyéb számvevőségi és kezelő személyzetből.

Az elnököt a képviselőház és a főrendiház által kijelölt három egyén közül a miniszerelnök ellenjegyzése mellett a király nevezi ki. Az alelnököt és a többi tisztviselőket a titkároktól fölfelé szintén a király, egyéb tisztviselőit az elnök nevezi ki. Elnök, alelnök, tanácsosok és osztálytanácsosok nem lehetnek olyanok, kik akár egymásközt, akár a ministerekkel fel, vagy lefelé menő egyenes, avagy oldalági első és másodízi rokonságban vagy sógorságban állanak; nem viselhetnek semmiféle más állami vagy oly magánhivatalt vagy állást, mely számadási vagy vagyoni felelősséggel jár nem vehetnek részt oly vállalatok igazgatásában, a melyek az állammal számadási vagy szerződési viszonyban vannak és nem lehetnek az országgyűlés tagjai.

Az elnök a ministerekhez hasonlóan az országgyűlésnek jogilag felcölös minden mulasztásért és törvényellenes eljárásért, a melyet vagy maga követ el, vagy a melyet, tudomása lévén róla, az országgyűlésnek előterjeszteni elmulasztott.

Az állami számvevőszéknek joga van a ministerek számvevőségeinek és az önálló utalványozási joggal bíró állami hatóságoknak ügykezelését és számvitelét az okiratokkal együtt megvizsgálni és felvilágosításokat kívánni. Észrevételeit a ministertanáccsal közli, melyekre a ministertanács írásban válaszol. A tapasztalt hibák és hiányok elhárítására az illető miniszernek javaslatot tesz s ha czélt nem ér, az országgyűlésnek jelentést tesz. Évnegyedenként ellenőrzése eredményéről kimutatást készít, azt észrevételei kíséretében a ministertanácsnak megküldi és minden év szeptember 1-éig az előző évre vonatkozó zárószámadást és az államvagyonomérlegét s részletes jelentését a ministertanáccsal közli. Mind-

ezeket azután a miniszerelnök köteles a ministertanács idevonatkozó határozataival együtt az országgyűlés elé terjesztetni.

Mivel azonban az állami számvevőszék nem közvetlenül, hanem a ministerium útján érintkezik az országgyűléssel, ennél fogva ellenőrzése nem eléggé hatályos, mert az országgyűlés az észlelt hiteltűlépésekről csak utólag értesül (l. 82. §.). Az állami számvevőszék továbbá a költségvetésben nem foglalt kiadások kiutalványozását meg nem akadályozhatja, mert azokról csak utólag szerez tudomást és így ellenőrzése csak a repressiv eljárásra szolgálhat alapul, de a közpénzek törvényellenes felhasználását lehetetlenné nem teheti.

A közös ministerek számviteli ellenőrzését a közös legfőbb számvevőszék végzi, mely azonban nem törvénnyel, hanem törvényben kifejezett kíváncsalom alapján (a közös nyugdíjakról szóló 1868: XLVII. 4. §.), rendeleti uton szerveztetett. Elnöke magyar vagy osztrák állampolgár lehet és a delegatióknak felelős. Függelenségeről épen úgy gondoskodva van, mint a magyar állami számvevőszékéről, de nem törvényben.

B) *Fegyveres erő.*

103. §. A magyar hadi szervezet fejlődésének vázlata.

A régi magyar hadszervezet az Árpádkorban részint a várkatonaságon, tehát katonai hűbéren, részint a nemesek honvédelmi kötelezettségén alapult. Előbbi szolgáltatta a támadó hadjáratra is igénybe vehető királyi hadat, utóbbi a nemesi fölkelést.

Az Anjou-korban a banderialis hadi szervezet fejlődött ki, melynek lényege az, hogy a nemesek az ország védelmére nemcsak személyesen kötelesek katonáskodni, hanem jobbágytelkeik arányában katonát állítani is tartoznak. Így fejlődik ki a telekkatonaság (portalis militia) intézménye. Majd zsoldos hadak tartása is szokásba jő s a király is, egyes urak is tartanak zsoldosokat.

A magyar hadi nép tehát a mohácsi vészig részint a király vagy tisztje rendelkezése alatt álló, részint az ország védelmére fölkelni tartozó elemekből, más szempontból részint állandóan fegyver alatt álló csapatokból, részint csak hadra köteles elemekből

állott. De a vegyes házbeli királyok alatt királyi és nemzeti had között éles különbség nem volt.¹

A mohácsi vész után, a mikor már az állandó katonaság válik a hadviselés eszközévé, a fejedelmek zsoldos csapatokat fogadnak szolgálatukba. Ily zsoldos csapatokat magyarokból is toboroznak és szerveznek 1688 óta, s a magyar királyok idegenekből szervezett (német, spanyol) zsoldos csapatokat is fogadnak szolgálatukba.² A zsoldos csapatok tehát magánhadak, melyeket nem honvédelmi kötelesség és honfíúi hűség, hanem hadbaállási szerződés és személyes hűségi eskü köt le egy-egy fejedelem szolgálatába.³

Ez az oka annak, hogy nem a hadseregeknek, hanem az egyes csapatoknak van nemzeti jellegük s a mint a francia királynak is vannak magyar huszárai, éppen úgy a magyar király is tart német, spanyol, olasz csapatokat.

Így fejlődik ki azután Európaszerte az az állandó hadsereg, mely az egyes fejedelmek kizárólagos rendelkezése alatt álló magánhadak szerves kapcsolata, mely azonban a fejedelmi abszolutizmus kifejlődésével és a rendek politikai és katonai hatalmának megdőltével közjogi jelleget nyer, mert a hadfogadás és hadsereg-szervezés joga kizárólagos fejedelmi joggá válik, melyet az ezredtulajdonosok is csak fejedelmük engedélyével vagy megbízásából gyakorolhatnak.

Ily módon kerülnek magyar csapatok is a császár bécsi hadi tanácsának tényleges hatósága alá és így lesz az állandó magyar hadi nép nem jogilag, hanem tényleg a császári sereg alkotó elemévé.

A magyar felfogás azonban ezzel a fejlődéssel éles ellentétben volt, mert Magyarországon a katonai szolgálatnak az ország védelme szempontjából még a toborzott zsoldos csapatokra is közjogi jellege volt s ezeket éppen úgy kötelezettnek tartotta az ország védelmére, mint a fölkelő nemeseket és a banderiumokat s a magyar felfogás tőlük is megkívánta az engedelmességet az ország törvényeivel és a nádorral, mint az ország főkapitányával

¹ L. Király János: Magy. alkotm. és jogtört. 627—722. l. Király megteszi a különbséget a királyi és nemzeti had között, de a 629. és 630. lapokon azt el is mossa.

² Polner Ödön: Közös ügyek 123—127. l.

³ Szederkényi Nándor: A magyar hadi intézmény 70—71. l.

szemben. Az alap azonban a királyi és a nemzeti had éles szétválására a zsoldos katonaság rendszeresítésével meg volt vetve.¹

A szatmári béke után az 1712/5-iki országgyűlés közjogi alapon, magyar hadi tanács igazgatása alatt álló, nemzeti jellegű magyar királyi zsoldos sereget akart szervezni részint magyarokból, részint idegenekből. De az ide vonatkozó törvény tartalmára a fel fogások ellentétessége miatt a nemzet és a király megegyezni nem tudtak s a rendek javaslata törvénynyé nem vált. Egy, a kérdésnek kiterő törvény jött tehát létre, az 1715. évi 8. t.-cz., mely éppen ezért fentartja a nemesek honvédelmi személyes fölkelési és bandérium kiállítás kötelezettségét, mint nemzeti sereget; de mind bel-, mind külföldiekből álló rendes katonaság szükségét is kimondja, melynek költségeire az adómegszavazást az országgyűlésnek tartja fenn. Országos jellegű állandó hadsereget törvénnyel szervezni és a nemesi fölkelést végleg megszüntetni tehát nem sikerült.

Az 1741. évi 63. t.-cz. azonban, a mikor elrendelte a nemesi fölkelést, egyúttal elrendelte a nem nemes lakosok sorából a porták száma szerint kivetendő 21,622 gyalogos kiállítását is, melyből hat ezredet szervezett, századosokig a tisztek választását a megyéknek tartva fenn. Ez a sereg tehát a honfiak honvédelmi kötelezettségén alapuló s a portális katonaság módjára kiállítandó, de állandó s nem csupán a háború tartamára szervezett magyar sereg volt, mely később országgyűlésileg megajánlott s a vármegyék által kiállított ujonczokból egészítettet ki és magyar hadseregnek neveztetett (*militia hungarica, exercitus hungaricus* 1802 : 1. t.-cz.).

Ezek az ezredek is a már fennállott magyar ezredek módjára a bécsi hadi tanács igazgatása alá vonattak, de egyelőre megtartották magyar tisztjeiket s vezényleti és szolgálati nyelvüket. II. József abszolút uralkodása alatt azonban ide is idegen tiszteket osztottak be, behozták a német regulamentumot és vezényleti és szolgálati nyelvet, kiegészítésük olykor önkényes katonafogdosással történt. Így vált a magyar királyi sereg az osztrák örökösödési háború után idegen jellegű és a császári sereggel külsőleg egységes sereggé, melyre az országnak nem volt módja törvény szerinti befolyást gyakorolni.

Ezen a bajon az országgyűlés 1790-ben, II. József halála

¹ V. ö. Polner : Közös ügyek 123—135. l.

után akként akart segíteni, hogy II-ik Lipót hitlevelébe a magyar katonaságra oly feltételeket kívánt fölvenni, melyek a királyi magyar hadsereg magyar jellegét és annak ügyeire az országgyűlés közvetlen befolyását biztosították volna.* Minthogy azonban a hitlevelbe ezeket a feltételeket befoglaltatni nem sikerült, ezek külön törvényjavaslatba foglaltattak. De a király ehhez sem akart hozzájárulni és így megegyezés nem létesülvén, hosszas alkudozás után a kérdés megoldása a jövő országgyűlésre halasztatott. A rendek pedig bizva a király ígéretében, hogy a magyar ezredeket és a határőrvidéket magyar tisztekkel fogja ellátni, a magyar ezredek kiegészítésére 6000 újonczot szavaztak meg és csupán azt a biztosítékot iktatták törvénybe, hogy hadi segély sem pénzben, sem terményekben, sem újonczokban nem fog kirovatni, sőt még önkéntes megajánlás örve alatt sem fog országgyűlésen kívül szorgalmaztatni (1791: 19.).

Az országgyűlés tehát felfogta az állandó hadsereg nemzeti jellegének nagy jelentőségét és minden módon arra törekedett, hogy az mint önálló magyar királyi hadsereg szerveztessék, a magyar kormányzati szervezetbe beillesztessék, arra az országgyűlés befolyása biztosíttassék, de eme törekvését a király ellen-

* A hitlevéltervezet ide vonatkozó pontjai a következők:

«XIV.) Mivel a portális katonaság állandó magyar katonasággá változott át, mely kizárólag Magyarország alkotmányának, királyának és birodalmának védelmezésére állíttatott föl: ennél fogva ez a katonaság az ország alkotmányára és a király iránt való hűségre leteendő esküvel kötelezett tisztekkel láttassék el és jövőben tiszteklül ennél a magyar seregnél csak született magyarok fognak alkalmaztatni.»

«XV.) A magyar állandó és határőrvidéki katonaság az országból ki nem vihető az országgyűlés beleegyezése nélkül, legfeljebb annak a fele az örökös tartományok védelmére; de viszont ha az ország védelme kívánja, az örökös tartományok seregének a fele is az ország védelmére fog fordíttatni, mely esetben ez az idegen katonaság az ország határain történt bevonulás-kor az ország törvényeire esküt fog tenni.»

«XVI.) A határőrvidék pedig az erre hozandó törvények szerint fog igazgattatni.»

Ugyanekkor azt is tervezték, hogy a nádor elnöklete alatt magyar kir. tanács állíttassék föl, melynek két tagja a nádor elnöklete alatt felállítandó hadi tanácsban is részt vegyen. (V. ö. Heltai F.: A magyarság érvényesülése a hadseregben 37—39. l.).

kezésével szemben nem volt ereje megvalósítani.* És csak egyes törvények alkotását sikerült keresztül vinni, melyek a nemzeti követelések teljesítésére vonatkoztak,** de ezeket végre nem hajtották és a hadsereg magyar nemzeti jellegének a biztosítására elégségesek nem voltak, sőt az 1796. évi 2. t.-cz.-be már az a szöveg került bele, hogy az ujonczok a császári-királyi hadsereg részére szavaztatnak meg. Így vesztette el az állandó magyar katonaság kizárólagos magyar jellegét, az országgyűlés pedig azt a jogát, hogy törvényhozási úton részt vegyen a hadsereg szervzésében, s így váltak részévé a magyar ezredek egy idegen katonai szervezetnek. Minthogy pedig a XIX. század első évtizedétől kezdve nemesi fölkelés többé nem hirdettetett, a magyar állam fegyveres erejéből a nemzeti alapon szervezett rész jelentősége megszűnt, az állandó kir. hadseregre pedig az országgyűlés befolyást gyakorolni nem tudott.

Az 1848. évi törvények szelleme következtében a nemesi honvédelmi kötelezettség helyére az általános honvédelmi kötelezettség elvének kellett volna lépnie. Az 1848. évi törvényhozás azonban csak a nemzeti őrsereget szervezte (XXII. t.-cz.), de a honvédelmi szervezet és a hadsereg kérdésében törvényt a közbejött események miatt már nem alkothattott. A szabadságharcz leverése után pedig *az általános katonakötelezettség elvét az abszolút hatalom alkalmazta*, a midőn a császári hadseregbe sorozta be az önkényűleg kiállított magyar ujonczokat. A mikor pedig az 1867. évi kiegyezéssel *ismét* helyreállott a magyar alkotmány, a hadsereg kérdé-

* *Magyarország közjoga* című munkám 304. lapján foglalt állításom, hogy az ország nem törődött a királyi sereg magyarságával, tévedésen alapszik.

** Ilyenek: az 1792:8. t.-cz., mely szerint a hadbiztosságokhoz, a hadi kanczelláriához, a hadi főkormányshékhöz és a magyar hadi főkormányshéktől függő kisebb hivatalokra magyarok is fognak alkalmaztatni; az 1792:9. t.-cz., mely szerint a magyar és határőrvidéki ezredekhez fő- és törzstisztekül született magyarok is fognak alkalmaztatni, ezredtulajdonosokul ki neveztetni és hogy magyar tisztek fiai is fognak akadémiákon hadi szolgálatra kiképeztetni; az 1830:7. t.-cz., mely szerint a magyar és a határőrvidéki ezredek élére született magyar tábornokok és törzstisztek állítandók; az 1830:8. t.-cz., mely szerint a magyar ezredek és a belföldi katonai parancsnokságok a magyar okiratokat elfogadni tartoznak. Ilyenek végre a magyar katonai nevelésről szóló 1802:4., 1808:7. és 1817:17. t.-cz.-ek.

sében a fogalmak zavartak voltak s a jogfolytonosság helyreállítása helyett a tények történelmi folytonossága érvényesült.

Az 1867. évi XII. t.-cz. fenntartotta ugyan a magyar hadsereg fogalmát, az összes hadsereg kiegészítő részének nevezve a magyar hadsereget, de az általános állampolgári hadkötelezettség elve alapján kiegészített és így a nemesi fölkelés jogi természetével bíró magyar hadseregre elismerte a királynak azt a jogát, melyet ő tényleg az állandó katonaságra eddig gyakorolt, tudniillik a szervezés jogát. Az országgyűlésnek pedig csak a védelmi rendszer megállapítását, az ujonczok megajánlását, a megajánlás feltételeinek a meghatározását, a szolgálati idő megállapítását, a hadkiegészítési törvényhozást, a magyar hadsereg tagjai polgári viszonyainak a szabályozását és a katonaság élelmezésére és elhelyezésére (beszállásolására) vonatkozó törvényhozást tartotta fenn. De ezzel azután a törvény a védelmi rendszer megalkotásától tette függővé azt, hogy mit kell érteni magyar hadsereg alatt és hogy a magyar állam fegyveres ereje a rendes állandó hadseregen kívül még minő részekből álljon s hogy e részeknek a hadseregével azonos, avagy attól különböző legyen-e a közjogi állásuk. Ezt a föladatot azután a véderőről szóló 1868. évi XL. t.-cz. s a honvédségről és a népfölkelésről szóló törvények oldották meg, még pedig akként, hogy az állandó hadseregen kívül, melyre a király szervezési joga kiterjed, a törvény nemzeti alapon honvédséget és népfölkelést is szervezett s a fegyveres erő eme részeire az országgyűlésnek terjedtebb jogot biztosított, mint a hadseregre.

Az a szervezeti dualizmus tehát, mely a rendi szervezettel kapcsolatban az 1848 előtti magyar honvédelmi rendszerben fennállott s a királyi had és a nemzeti had között lévő különbségben jutott kifejezésre, bizonyos mértékig a fegyveres erő mai szervezetében is érvényesül. Mert a hadseregre, melynek a magyar csapatok csak kiegészítő részéül szolgálnak s mely minden eshetőségre alkalmazható az országgyűlés hozzájárulása nélkül is, az országgyűlés az őt illető nemzeti jogok által csak befolyást gyakorol; míg ellenben a honvédség és népfölkelés szervezésében törvényhozási úton közvetlenül részt is vesz és hozzájárulása nélkül a fegyveres erő e részei csak az ország védelmére fordíthatók s az ország határain kívül nem alkalmazhatók.

104. §. A fegyveres erő mai szervezete.

A fegyveres erő mai szervezete az 1867. évi XII. t.-cz. és a véderőről szóló 1868. évi XL. t.-cz. alapvető rendelkezésein alapszik. Az újabb katonai törvények (1882: XXXIX., 1886: XX., 1889: VI. és 1890: V.) a fegyveres erő egyes részeinek hadkiegészítési módján és a szolgálati időn, valamint az országgyűlésnek a hadsereg ügyére való befolyásán tettek ugyan lényeges módosításokat, de ezek a fegyveres erő egyes részeinek közjogi helyzetén és egymáshoz való viszonyán alig változtattak.

A fegyveres erő a következő alkatrészekből áll:

1. a hadseregből és az ezzel egyenlő közjogi állású hadi tengerészetből;

2. a honvédségből és

3. a népfölkelésből.

A fegyveres erőnek mind a három, illetőleg mind a négy alkatrésze az általános hadkötelezettség elve alapján egészítettik ki. Az általános hadkötelezettség elve pedig abban áll, hogy minden állampolgár-férfi, a törvényben meghatározott koron belől, a mennyiben a megfelelő testi és szellemi képességgel bír, a fegyveres erő valamely részében szolgálatot teljesíteni tartozik.

I. A *hadsereg* és a *haditengerészet* hivatása az Ő felsége uralkodása alatt álló két állam területének külellenség ellen való megvédése és a belrend és biztosság fenntartása. A hadsereg (hadi-tengerészet) tehát a kölcsönös védelem eszköze. Erre való tekintettel az Ő felsége uralkodása álló két alatt állam összes hadserege* az 1867. évi XII. t.-cz. szerint két egymást kiegészítő hadseregből, úgymint a magyar és az osztrák hadseregből állott volna, mely két hadseregnek egységes vezérletét, vezényletét és belszervezetét éppen az tette volna lehetségessé, hogy a vezérlet, vezénylet és belszervezet itt a király, ott pedig a császár jogának nyilvánított, ki az eme jogainak körébe tartozó végrehajtó hatalmat a közös hadügyminister által gyakorolja, azaz közös kormányzati szervvel végezteti.

De a magyar hadsereg 1867-ben ebben az értelemben nem

* Melynek az 1910. év óta a bosnyák-hercegovinai csapatok is integráns részéül tekintetnek.

létesült, azaz a magyar csapatok nem foglaltattak külön statusba, nem láttattak el magyar jelvényekkel, nem vették át vezényleti és szolgálati nyelvül a magyar állam nyelvét, hanem megmaradtak abban az állapotban, a melyben előbb voltak és mint magyar csapatok, azaz mint a magyar állam területéről kiegészített csapatok, melyekben azonban osztrák állampolgárok is alkalmazhatók tisztek gyanánt, osztrák jelvények és német vezényleti és szolgálati nyelv alatt maradtak. *A hadsereg és a haditengerészet* tehát mind a két államban *egységesen szervezett hatonai intézmény maradt, mely* nem csak fővezetésében, hanem *minden egyes katonájában is közös*, a miért az 1875. évtől kezdve egyes törvényekben is, az 1889. évi VI. t.-cz.-ben pedig következetesen *közös hadseregnek és haditengerészetnek* neveztetik, maga a hadsereg és haditengerészet magát csász. és kir. osztrák-magyar hadseregnek, haditengerészetnek nevezi.*

A közös hadseregnek és haditengerészetnek szervezetét a törvény meg nem állapítja, mivel a szervezés jogát királyi jognak tekinti. Továbbá hallgatnak törvényeink a közös hadsereg magyar csapatainak vezényleti és szolgálati nyelvéről, zászlajáról és egyéb jelvényeiről. Az a kérdés azonban, hogy e kérdések szabályozása a magyar csapatokra királyi jog-e vagy nem, az 1905/6. év politikai küzdelmeiben eldöntetlen maradt. A közös hadsereg és haditengerészet tagjai a fejedelem személye iránti hűsége és katonai kötelességük teljesítésére tesznek esküt, de nem tesznek az ország törvényeinek megtartására.

A közös hadseregnek és haditengerészetnek az ország határain kívül való alkalmazása iránt a vezényleti és vezérleti jog alapján Ő felsége az országgyűlés minden hozzászólása nélkül rendelkezik,

* A magyar hadsereg fogalma kizárja a közös hadseregét és viszont. Az 1867. XII. t.-cz. 11. §-ával, mely két egymást kiegészítő, de jogilag egymástól különálló hadsereget csupán a vezetés közösségével kíván összefoglalni egy katonai egészbe, a mai állapot határozott ellentétben van. Ma csak magyar csapatok vannak, de mivel ebben is szolgálhatnak osztrákok, továbbá ezekben is az osztrák államiság külső jelvényei és a német hivatalos nyelv használatik, a katonai tiszti és tisztviselői status pedig teljesen egységes és mint ilyen, közös: a hadsereg is minden egyes katonájában közös, tehát nem a jogilag egymástól különálló magyar és osztrák hadseregek kapcsolata. V. ö. Polner: A közös ügyek. 105—112. l.

és így az oda besorozott állampolgárokat minden esetre való katonáskodási kötelezettség terheli.

A közös hadsereg (haditengerészet) minden ügye a közös hadügyminister hatáskörébe tartozik, a ki a hadkiegészítési ügyekre is nevezetes befolyást gyakorol.

II. A honvédség a fegyveres erőnek nemzeti alapon szervezett része, melyet az 1868. évi XLI. t.-cz. szervezett s melynek szervezetén az 1890. évi V. t.-cz. tett módosításokat.

A honvédség hivatása háború idején a közös hadsereg támogatása és a belvédelem, azaz az ország védelme, béke idejében pedig kivételesen, azaz csak ott, a hol a hadsereg erre föl nem használható, a belrend és biztosság fenntartása.

A honvédség vezényleti és szolgálati nyelve Magyarországon a magyar, Horvát-Szlavonországokban pedig a horvát, zászlaja Ó felsége kezdőbetűi mellett Magyarországon a magyar állam színeit és czímerét, Horvát-Szlavonországokban pedig a társországok színeit és a magyar állam czímerét viseli. A honvédség tagjai és tisztjei csak magyar állampolgárok lehetnek s az ország szentesített törvényeinek a megtartására is esküt tesznek.

A honvédség minden ügye a honvédelmi minister hatáskörébe tartozik s költségei békében a honvédelmi minister tárczáját terhelik. De a honvédségnek tisztán katonai vezetése és felügyelete végett a honvédelmi minister meghallgatása után a király egy magasabb rangú tábornokot nevez ki a honvédség főparancsnokául, kinek hatáskörét a törvény állapítja meg. A honvédség tehát igazgatási tekintetben a hadseregtől el van különítve. Mihelyt azonban a hadsereg csapataival közös működésre rendeltetik, tehát hadgyakorlaton is, e viszony tartamára a katonai fölé- és alárendeltség szabályai lépnek érvénybe, háború idejében pedig a honvédség is katonai tekintetben a király által kinevezett hadvezér alatt áll. Erre való tekintettel a honvédelmi minister, illetőleg a honvédség főparancsnoka, utóbbi a honvédelmi minister útján, kötelesek a honvédség létszámáról, felszereléséről, elhelyezéséről, katonai kiképzéséről és fegyelmi magatartásáról a közös hadügyministernek folytonos tudomást nyújtani.

A honvédség az ország határain kívül csak kivételesen és csakis az országgyűlés beleegyezésével alkalmazható, mert a honvédség nem a közös védelemnek, hanem az ország védelmének az

eszköze. Csakis az országgyűlés együtt nem létében s ha a halasztásból veszély származhatnék, rendelheti el Ő felsége, az ország összministeriumának felelőssége és az országgyűlésnek legközelebbi összejövetelkor azonnal kikérendő utólagos jóváhagyása mellett, a honvédségnek alkalmazását az ország határain kívül.

A honvédség tisztjei rangban egyenlők a hadsereg tisztjeivel, de egyenlő rangfokozat mellett általuk megelőztetnek. Továbbá a rendfokozati és egyéb katonai jelvények, a fegyverzet és fűlszerelés, a szolgálati és a gyakorlati szabályok, valamint az illetmények a közös hadseregével egyenlők.

A honvédség az 1890. évi V. t.-cz. szerint 94 zászlóaljból alakuló 28 gyalogezredből és 50 lovas századból álló tíz huszárezredből áll. Az ország területe pedig katonai igazgatási szempontból egy-egy gyalog hadosztályt alakító hét honvédkerületre oszlik, melyeknek egyike, a horvát-szlavon VII. honvédkerület (mely 12 zászlóaljból alakuló 4 gyalog és 6 századból alakuló egy huszárezredből áll), Horvát-Szlavonországra esik. A honvédség tehát ez idő szerint sem tüzérséggel, sem műszaki csapatokkal, sem valamennyi hadi intézettel ellátva nincsen, hanem e tekintetben a hadsereg támogatására szorúl s már hadosztályai sem állhatnak pusztán honvédcsapatokból. * A honvédség önálló strategiai működésre ennélfogva képtelen. a miért is csak nemzeti alapon szervezett katonai csapatok összessége, de nem különálló nemzeti hadsereg. Tisztikara ezredesekig a hadseregétől külön status, de külön vezérkara nincsen, hanem a vezérkari képesítéssel bíró honvédtisztek a vezérkarhoz beoszthatók s ebben az esetben még akkor is a vezérkari főnök meghallgatásával alkalmaztatnak, ha a honvédségnél, sőt még akkor is, ha a honvédelmi ministeriumban teljesítenek szolgálatot.¹

* A honvédségről szóló és a képviselőházhoz már benyújtott törvényjavaslat szerint az állam területe hat honvédkerületre oszlik, de a kerületek területéről 9 honvéd gyalog-hadosztály egészítették ki. A honvédség béke idején 32 ezredben alakuló 47 zászlóalj gyalogságból, 10 ezredben alakuló 60 huszárszázadból, 8 tüzérdandárban alakuló 70 ágyú, taraczk- és lovagló ütegből fog állani, melyből Horvát-Szlavonországon területéről (VI. honv. ker.) 4 gyalogezred 12 zászlóaljjal, 1 huszárezred 6 századdal és 1 tüzérdandár 8 ágyú- és taraczküteggel állíttatik ki.

¹ Honv. Rend. Közlöny. 1900. évf. 31. sz. 814/eln. sz. min. rend.-tel közzétett és Ő felsége által jóváhagyott «Határozványok a vezérkari szolgálat ellátására részve a m. kir. honvédségnél.»

III. *A népfölkelést*, mely kezdetben önkéntesekből alakult volna, az 1886. évi XX. t.-cz. szintén az általános hadkötelezettség elve alapján szervezte s a népfölkelés szervezetét a honvédségébe illesztette bele, mert kimondotta: hogy a népfölkelésnek harcászati egységekbe való beosztása a honvédparancsnokságok által eszközöltetik s keretei már béke idején kijelöltetnek. Minthogy pedig a népfölkelés béke idején semminemű katonai szolgálatot nem teljesít, a népfölkelésre kötelezettek nyilvántartását is csak a honvédség kötelékébe tartozó népfölkelési járásparancsnokságok végezhetik, s harcászati egységeinek (századai- és zászlóaljainak) parancsnokait is a honvédség tisztikarából kell kijelölni. Továbbá a népfölkelés szolgálati és vezényleti nyelve, rangfokozati jelvényei, felszerelése, felfegyverzése, a szolgálat és a gyakorlat szabályai a honvédségével egyenlő.

A népfölkelés hivatása háború idején a közös hadsereg, a haditengerészet és a honvédség támogatása. Az ország határain kívül való alkalmazása épen úgy függ az országgyűlés hozzájárulásától, mint a honvédségé, azaz a népfölkelés is elsősorban az ország védelmének, nem pedig a közös védelemnek az eszköze.

A népfölkelés összes ügyei a honvédelmi minister hatáskörébe tartoznak, de mivel a behívott népfölkelés is a király által kinevezett hadvezér parancsnoksága alatt áll, a honvédelmi minister köteles a népfölkelés létszámáról és felszereléséről a közös hadügyministernek folytonos tudomást nyújtani.

A népfölkelés (azaz a népfölkelés harcászati alakulásai) katonailag felszerelendő és fölruházandó. A mennyiben a fölruházás akadályba ütközik, tagjai nemzeti színű jelvénnyel láttatnak el. A tisztek és altisztek a katonai rangfokozati és megkülönböztető jelvényeket viselik.

Ezek szerint tehát a népfölkelés a katonai szervezet szempontjából a fegyveres erőnek nem különálló alkatrésze, hanem a honvédségnek oly kiegészítő része, mely csak háború esetében alakul meg, de más módon nyeri kiegészítését, mint a tulajdonképeni honvédség. *A népfölkelés csakis a hadkötelezettség szempontjából különálló része a fegyveres erőnek, a mennyiben alatta a hadköteles állampolgároknak azt a csoportját kell érteni, a melyik békében semminemű katonai szolgálatot nem teljesít, hanem csupán nyilvántartatik háború esetére; de az egyes népfölkelésre köte-*

lezettek, mint alább látni fogjuk, nem csupán a népfölkeleési harczászati alakulásoknak, hanem katonai értékesíthetőségük mértékéhez képest a honvédség, sőt a hadsereg csapatainak és intézeteinek a kiegészítésére is fölhasználhatók.

105. §. A fegyveres erő egyes részeinek kiegészítése.

I. Az 1868. évi hadkiegészítési rendszer. Tekintettel arra, hogy a hadsereg és a haditengerészet közös védelemre szolgáló közös intézményként szerveztetett, melynek az ország határain kívül való alkalmazása az országgyűléstől nem függ s melyre a királyt nem csak a vezérlet és a vezénylet, hanem a belsőszervezet joga is megilleti: az 1868. évi XL. t.-cz. az összes hadseregnek (szárazföldi hadsereg és haditengerészet) *hadi létszámát* tíz évre 800,000 főben állapította meg, melyből Magyarországot a népesség számarányában rá eső *hadjutalék* terheli. A háború esetén bekövetkező fogyatékok pótlására pedig a törvény a *hadjutalék* 10%-ának megfelelő *póttartaléki jutalékot* állapított meg s a *hadjutalék*hoz, illetőleg a *póttartaléki jutalék*hoz képest kívánta megállapítani szintén tíz évre a hadseregnek (szárazföldi hadsereg és haditengerészet) Magyarország részéről kiállítandó és évenként megajánlandó évi *ujonczjutaléknak és póttartaléki jutaléknak* a nagyságát. A *hadseregnek a nagysága tehát meghatározott számra volt korlátozva, mely számnak nagysága iránt az országgyűlés időnként határozhatott.*

Ezzel szemben a *honvédségnek sem hadi létszáma, sem évi ujonczmennyisége megállapítva és korlátozva nem volt*, hanem minden katonai szolgálatra alkalmas hadköteles állampolgár, a mennyiben a hadsereg ujonczjutaléka már fedeztetett, a honvédségnél tartozott szolgálatot teljesíteni s ugyanide helyeztetek át két évre azok is, kik a hadseregnél tíz évi szolgálati kötelezettségüknek eleget tettek.

Ehhez képest az ujonczállításnál (sorozásnál) először a hadsereg és haditengerészet ujonczjutalékát, azután a póttartalék évi jutalékát kellett fedezni, még pedig a korosztály és a húzott sorszám rendje szerint; az ezen fölül fennmaradó fölösszámuk pedig valamennyien a honvédséghez jutottak. Azaz a *népesség számának szaporodása és az alkalmasság arányának javulása nem a had-*

sereg és a haditengerészet, hanem a honvédség extensív fejlődését eredményezte.

Ennek vetett véget az 1889. évi VI. t.-cz. által életbeléptetett hadkiegészítési reform, mely a hadkiegészítésnek ezen a módján lényegesen változtatott.

II. *Az 1889. évi hadkiegészítési-rendszer.* Az 1889. évi VI. t.-cz. a közös hadsereg és haditengerészet hadi létszámát és Magyarországot ebből terhelő hadjuttalékát meg nem állapítja, éppen úgy a póttartaléki jutalék megállapítását is elejti. Ennek következtében az országgyűlés elvesztette azt a jogát, hogy a közös hadsereg (haditengerészet) nagysága és intézményének fenntartása vagy fenn nem tartása iránt időnként, tíz évről tíz évre határozhasson.

E helyett a törvény az összes hadsereg (haditengerészet) évi ujonczlétszámát 103,100 főben állapította meg tíz évi érvénnyel, s ugyanakkor az ebből Magyarországot a népesség számarányában terhelő évi ujonczjuttalékot (mely ma 44,076 fő) és a honvédség évi ujonczjuttalékát (mely ma 12,500 fő) állapította meg; a honvédséget is póttartalékkal látta el; a kedvezményt élvezőket, a kevésbbé alkalmasokat és a fölösszámmal besorozottakat a póttartalékba utalta; a póttartalékot pedig a hadsereg és a honvédség közt az évi ujonczjuttalékok arányában rendelte felosztani.*

Ennek következtében *a honvédség szabad extensív fejlődésének az útját a törvény elvágta, mert a hadsereg és a honvédség hadi létszámát egymással oly arányba állította, mint a melyekben a két ujonczlétszám, illetőleg a két ujonczjuttalék áll egymással szemben.* Vagyis a honvédség hadi létszáma most már csak a hadsereg hadi létszámának bizonyos hányada lehet, hozzáadva a hadseregtől tíz évi szolgálat után a honvédséghez áthelyezett tartalékosokat és póttartalékosokat, mert *a népesség szaporodása és az alkalmasak arányának javulása nem a honvédségnek, hanem a hadsereg póttartalékának a szaporodását eredményezi.*

Ehhez képest az ujonczozási eljárás is akként változott, hogy a korosztály és sorszám rendje szerint először a hadsereg ujonczjuttaléka, ennek fedezése után a honvédség ujonczjuttaléka fedeztetik,

* Az új véderőjavaslat szerint a közös haderő évi ujonczlétszáma 159,500 fő lesz, melyből Magyarországot a népesség arányában 68,187 fő terheli. A honvédség évi ujonczjuttaléka pedig 25,000 fő lesz.

az ezen fölül besorozott fölösszámuk pedig a hadsereg és a honvédség póttartaléka közt osztatnak meg az ujonczjutalékok arányában.*

Az 1888. évi XVIII. t.-cz. pedig (a melyet az 1889. évi VI. t.-cz. érintetlenül fönntartott, a honvédségről szóló 1890. évi V. t.-cz. pedig a honvédségre is kiterjesztett) kimondotta: hogy *«az első évfolyambeli tartalék és a három (a honvédségnél kettő) utolsó sorozási évfolyambeli (azaz legifjabb évfolyambeli) póttartalék leghéjósága — a mennyiben ezt különös körülmények követelik — az elkerülhetetlen szükség mérve szerint és ennek tartamára Ő felsége parancsára tényleges szolgálattételre visszatartható, illetve behívható, azonban tényleges szolgálatban csak addig tartható, a míg a tartalék említett évfolyamába, illetőleg a póttartalék megjelölt sorozási évfolyamaiba tartozik»*. Nem hívhatók be ezen a czímen a kedvezmény alapján póttartalékba beosztottak, de behívhatók a kevésbbé alkalmasok.

A törvénynek ez a rendelkezése lehetségessé tette, hogy a tartalék egy évfolyama és a póttartalék katonai célokra ujonczjutalékként használtassék ki, sőt az 1903. és 1905. években az országgyűlés által meg nem szavazott ujonczjutalék pótlására is fölhasználtatott, mi által az országgyűlés ujonczmegajánlási joga hatályosságából igen sokat veszített.

106. §. A hadkötelezettség.

A hadkötelezettség általános és minden állampolgár által személyesen teljesítendő. Minden állampolgár-férfi abban az évben, a melyben életének 21-ik évét betölti, és esetleg a még reá következő két évben is, sorozóbizottság elé állani, és ha alkalmas, a hadsereg vagy a honvédség kötelékében katonai szolgálatot teljesíteni tartozik. Az állampolgároknak előbb említett kötelezettségét *állítási kötelezettségnek* nevezzük. Az ujonczállítást a törvényhatóságok a hadsereg és a honvédség képviselőinek részvétele mellett, vegyes bizottságok-

* Az új véderőjavaslat szerint a besorozottak a közös haderő és a honvédség közt az ujonczjutalék arányában osztatnak meg és az évi ujonczjutalékon felül eső fölösszámuk az igényjogosultság foka szerint kiválasztatván, a póttartalékba áthelyeztetnek. A közös haderő tehát a fölöslegben is, de a hiányban is arányosan részesül.

kal eszközlik, a korosztályok és sorszámok rendje szerint fedezvén a fegyveres erő szükségletét.

Először a hadsereg szükséglete fedeztetik a legifjabb korosztályban és legkisebb sorszámon kezdve. Az ezen felül besorozottak a honvédség ujonczjutalékába jutnak, az ezen felül fennmaradtak pedig mint fölösszámuak vagy a hadsereg, vagy a honvédség póttartalékába osztatnak be.* A póttartalékba osztatnak be továbbá a kevésbé alkalmasok, a papjelöltek, tanítójelöltek, tanítók és az öröklött mezőgazdaságok (paraszt-birtokok) birtokosai, végre a család-fenntartók.

A szolgálati kötelezettség tart: a hadseregbe besorozottakra három évig a tényleges szolgálatban, hét évig a tartalékban, két évig a honvédségben; a haditengerészetnél pedig négy évig a tényleges szolgálatban, öt évig a tartalékban és három évig a tengervédben; a póttartalékba besorozottakra 12 évig.

a honvédséghez besorozottakra két évig a tényleges szolgálatban, 10 évig a tartalékban; **

A tartalékosok a hadseregben háromszor legfeljebb négyheti, a honvédségnél ötször legfeljebb ötheti fegyvergyakorlatra, a póttartalékosok pedig nyolcz heti katonai kiképeztetésre és háromszor a hadseregnél négyheti, a honvédségnél ötheti fegyvergyakorlatra köteleztetnek. A hadseregtől a honvédséghez két évre áthelyezettek a honvédségnél egy fegyvergyakorlatot teljesítenek.***

A törvényben megállapított elméleti képzettséggel bíró ujonczok, mint egyévi önkéntesek, úgy a hadseregnél, mint a honvédségnél csak egy évi, s ha meg nem felelnek, legfeljebb két évi tényleges szolgálatra kötelesek.

A népfölkelési kötelesség. Végre minden magyar állampolgár,

* Az új véderőjavaslat szerint a közös haderő és a honvédség közt az alkalmas besorozottak arányosan osztatnak meg, azaz a két ujonczjutalék egy-szerre fedeztetik. A fölösszámuak kiválasztása pedig utólag történik.

** Az új véderő és honvédségi javaslatok szerint a honvédség és a közös hadsereg szolgálati ideje egyenlő. A tényleges szolgálat a lovasságnál és a lovaglő tüzérségnél és a költségvetésileg rendszeresített altiszti létszám erejéig másutt is három évig, egyébként két évig tart. A haditengerészetnél maradna a négy évi tényleges szolgálat.

*** Az új véderőjavaslat szerint a fegyvergyakorlati kötelezettség három, összesen legfeljebb 14 heti időre terjed, a három évi tényleges szolgálatot teljesítők e kötelezettsége még csekélyebb.

a ki sem a hadsereg (haditengerészet), sem a honvédség kötelékébe nem tartozik, attól az évtől, melyben 19. életévét betölti, annak az évnek végéig, melyben 42. életévét betölti, ha pedig 18 éves korában önként lépett be és tényleges szolgálatát 20. éve előtt megkezdte, 40 éves koráig, népfölkelésre köteles. Nyugdíjas és szolgálaton kívüli viszonyban lévő tisztek 60 éves korukig kötelesek népfölkelési szolgálatra (1886 : XX.).

A népfölkelés két osztályból áll. Az első osztályba tartoznak a 19—37 évesek annak az évnek decz. 31-éig, melyben 37. évüket betöltik. A második osztályba a 38—42 évesek. A népfölkelés első osztályába tartozó és katonailag kiképzett egyének azonban nem csak a népfölkelési alakulásoknál, hanem ha a népfölkelés behívott, a hadsereg vagy a honvédség hadi állományának a kiegészítésére is fölhasználhatók, tehát póttartalékként is kihasználhatók, a miért béke idején is évenként egyszer jelentkezni kötelesek, hogy a hadsereghez vagy honvédséghez való beosztásra nyilvántarthatók legyenek. (1893. évi XXXVII.) A népfölkelési kötelezettség tehát ezekre nézve nem csupán népfölkelési szolgálati kötelezettség, hanem a katonailag kiképzettekre nézve a rendes hadseregi vagy honvédségi szolgálatnak a 37-ik életévig való meghosszabbítása.

Katonai büntető bíráskodás. A hadkötelezettség egyuttal a katonai büntető bíráskodás és fegyelmi hatalom alá vetettséget is jelent bizonyos esetekben. Elv az, hogy a tartós vagy ideiglenes tényleges szolgálatot teljesítő katonák a katonai fegyelmi és büntetőszabályok alatt állanak, de polgári viszonyaik tekintetében, melyek nem a katonai szolgálatra vonatkoznak, a polgári törvényeknek és hatóságoknak vannak alávetve. A nem ténylegesek és a népfölkelési kötelezettség alatt állók ellenben nemcsak polgári viszonyaikra, hanem büntető és rendőri ügyekben is polgári törvények és hatóságok alatt állanak ; de oly katonai büntetendő cselekmények miatt, melyeket az ellenőrzési szemle alatt, vagy tisztí minőségben katonai egyenruhában követnek el, úgyszintén a behívási parancs iránt tanúsított engedetlenség miatt katonai büntető és fegyelmi szabályok szerint büntetennek (1889 : VI. 62. §. és 1890 : XXI. t.-cz.).*

* Az új véderőjavaslat a katonai büntető-biráskodás körét lényegesen kiterjeszti.

C) *A közigazgatási szervezet.*107. §. *Közigazgatási hatóságok és közegek.*

Úgy Magyarországon, mint Horvát-Szlavonországokban a polgári közigazgatás végzésére kétféle hatóságok, illetőleg hatósági közegek állanak rendelkezésre, úgymint *királyi hatóságok és közegek*, a kiket közönségesen állami hatóságoknak (közegeknek) szoktak nevezni, és *önkormányzati hatóságok és ezek közegei*, a kik nemcsak a középponti kormánytól (Horvát-Szlavonországokban a bántól), hanem az önkormányzati közönségektől is függésben vannak. A *királyi hatóságok és közegek* királyi vagy ministeri ki-nevezés útján nyerik állásukat és a kormány hatalmának föltétlenül alá vannak vetve. Mig ellenben az *önkormányzati közönségek* tisztviselőit és közegeit, esekély kivétellel a közönségek maguk választják és ők rendelkeznek is velök, e mellett azonban a kormány a maga akaratának érvényesítésére szintén rendelkezik velök. Az önkormányzati közönségek és tisztviselők a kormány felügyelete és ellenőrzése mellett teljesítik önkormányzati teendőiket, sőt a felsőbb rendű önkormányzati közönségek, t. i. a törvényhatóságok rendesen királyi kormányközegnek, a főispánnak közreműködésével végzik feladatukat.

Ezenkívül vannak még *vegyes hatóságok*, a melyek részint királyi, részint önkormányzati közegekből vegyesen vannak összeállítva, sőt vannak oly vegyes hatóságok is, t. i. a sorozó bizottságok, a melyek részint önkormányzati, részint katonai közegekből vegyesen vannak összeállítva.

I. *Az önkormányzati közönségek* pedig kétfélék, úgymint törvényhatóságok és községek, mely utóbbiak a törvényhatóságoknak vannak alávetve, mig a törvényhatóságok közvetlenül a miniszterium alatt állanak.

A magyar önkormányzati fejlődés 1867 óta más, mint a nyugot-európai, melynek lényege, hogy a közigazgatásban a polgárok mint tisztületbeli functionáriusok vesznek részt és hogy a közigazgatás költségeit a polgárok az önmegadóztatás elve alapján fedezik.¹ A magyar önkormányzat lényege ma már az, hogy az ön-

¹ V. ö. Choncha: Politika I. 546—550. l.

kormányzati tisztviselők, kik ma már rendes fizetéssel ellátott hivatásos hivatalnokok, állásukat az illető önkormányzati közönség választása útján nyerik s mivel az önkormányzati közönséggel szemben is felelősséggel és engedelmességgel tartoznak, a kormányfőval szemben fennálló engedelmisségi kötelezettségük csekélyebb, mint a királyi tisztviselőké s működésükben is több az önállóság. De ma már az önkormányzati közönségek önmegadóztatási joga részint törvényben, részint a felügyeleti jog révén annyira korlátolt, hogy a törvényhatóságok a közigazgatási költségek igen nagy részét állami hozzájárulás útján fedezik.

Mint hogy a tulajdonképeni közigazgatás az önkormányzati szervek kezében van s mindezeknek alkotmányjogi fontosságuk is van, az alkotmányjogban pusztán ezekkel foglalkozunk. A törvényhatóságok egyetemes jogállással bírnak, a községek ellenben nem.

108. §. A törvényhatóságok történeti fejlődésének vázlata.¹

a) *A vármegyék eredete.*

A *vármegyék* kezdetben királyi várkerületek, a melyeknek élére a királyok saját tisztjeiket, ispánjaikat (comes) állítják. De a királyi vármegye már az Anjouk alatt megszűnt és nemesek közönségévé vált. Eleinte a vármegye csak bíráskodott kisebb perekben, majd mint a szent korona tagjainak közönsége, a katonai és pénzügyi igazgatásnak is szervévé lesz és az országgyűlésre választott nemesek, később követek utasítása révén országos ügyekkel is foglalkozik.

A mohácsi vész után jelentősége a rendi szervezet kifejlődésével kapcsolatban folyton nő, mert egyetlen vidéki közigazgatási szerv maradt és a királyok csak a megye által hajtathatták végre rendeleteiket. A nemesi hadsereg szervezete is a megyéken nyugodott és csak a megye állíthatott ki katonát, szedhetett be adót. Ha pedig a megye a király rendeletét az ország törvényeibe ütkö-

¹ Erre nézve lásd: Hajnik Imre: *Perjog és bírósági szervezet*; Timon Ákos: *Jog és alkotm. tört.* Király János: *Jog és alkotm. tört.* Ereky István: *Tanulmányok a várm. önkorm. köréből és A helyhatósági önkorm. I. és II. köt.* Zsindely István: *A magy. alkotm. az Anjouk és Zsigmond alatt.* Rábel László: *A vármegyék múltja és jövő hivatása.* Osváth Gyula: *A várm. autonomia és a várm. tisztviselők 1848 előtt.*

zőnek találta, támaszkodva az 1545 : 33. t.-cz. rendelkezésére tisztelettel félre tette, de végre nem hajtotta. A vármegyének ezt a hatalmát *vis inertiae*nek nevezték. A megyék főispánjait a király nevezte ki, de a főispán csak a közgyűlésen elnőkölt. A megyét ellenben a megye nemességén belől keletkezett szellemi aristokratia, a táblabírák vezették, a közgyűlésen választott alispán (1548:70.) és a szolgabírák s esküdtársaik igazgatták s ezek bíráskodtak is.

A megyék statútum alkotási joggal is éltek.

Ezenkívül a megyék választották a követeket az országgyűlésre és látták el utasítással, tehát a megyék országos dolgokkal is foglalkoztak, egymással köriratokban leveleztek, egymást ellenállásra biztatták s mivel minden nemes minden megyében megjelenhetett a közgyűlésen, a megyék voltak az országos agitatio szervei is.

A megyék tehát mint a szent korona tagjainak közönségei, igen nevezetes szerepet játszottak az ország közéletében, mert a szent korona egyetemének partikuláris szervezetei voltak s a mikor az ország középponti kormányzatában a nemzeti államiság érvényesülni nem tudott, a vármegyékben húzóódott meg. Magyarország nemzeti államiságát tehát a vármegyék intézménye mentette meg.

b) *A városi és szabad kerületi törvényhatóságok eredete.*
A városok kezdetben idegen telepek, melyek több-kevesebb kir. privilegiumot, így vásártartási jogot, majd a fallalkörítés jogát élvezik. Később a földesúr és a megye hatósága alól kivett és önálló joghatósággal fölruházott közönséggé alakulnak, mint szabad kir. városok s részint a tárnokmesternek, részint a királyi személynöknek bírói hatósága alá kerülnek. A tárnoki városok 1405 óta az országgyűlésre is meghívattak s ettől fogva indulnak fejlődésnek mint negyedik rend, minden város egy-egy nemes személynök, tehát a szent korona egy-egy tagjának (nem azonban a szent korona tagjai közönségének) tekintetvén. Hasonló természetű jogfejlődést mutatnak a kiváltságos, de nem nemes népelemek által lakott szabad kerületek is, melyek több községet foglaltak magukban. A személynöki városok a XVII. század óta, a mennyiben becikkelyeztetek, 1791 óta pedig egyes szabad kerületek is, meghívattak az országgyűlésre. E testületi nemességgel bíró közönségek tehát, a mellett hogy *kir. privilegium alapján* önálló törvényhatóságok voltak, mert saját jogukkal éltek, statútumokat alkottak, bíráskod-

tak és önmagukat igazgatták; mindazokkal a jogokkal is éltek, mint testületek, a melyeket az egyes nemesek élveztek s a melyeknek gyakorlására nemcsak természeti személyek lehettek képesítve. De polgárai nemesek nem lévén, nem tettek szert arra a jelentőségre, mint a vármegyék, azaz a vármegyékhez hasonló egyetemes jogállásuk nem volt.

c) *Az 1848 utáni fejlődés.* Az 1848. évi reformok következtében a megyék és a városok között az elvi különbség megszűnt, mert a vármegyék megszűntek nemesek közönségei lenni, de viszont a városok és a szabad kerületek is a szent korona tagjainak a közönségeivé váltak (1848: XVI., XXIII., XXV., XXVI. és XXVII.) és csupán szervezetük maradt egymástól különböző. Továbbá az 1848. évi V. t.-cz. következtében a megyék is, a városok és a szabad kerületek is megszűntek az országgyűlésre utasítással ellátott követet küldeni. Majd az 1869. évi IV. t.-cz. a bíráskodást elvben elválasztván a közigazgatástól, az 1871. évi XXXI. t.-cz. a törvényhatósági bíróságokat is megszüntette. A megyei, városi és szab. kerületi törvényhatóságok ekként közigazgatási helyi hatóságokká alakultak át s egyetemes jogállásuk maradványát csak abban tartották meg, hogy az 1870. évi XLII. t.-cz. szerint az önkormányzaton és közigazgatáson kívül más közérdekű sőt országos ügyekkel is foglalkozhattak és a vis inertiae maradványaként az országgyűléssileg meg nem szavazott adók behajtását és meg nem ajánlott ujonczok kiállítását megtagadhatták.

Ugyanez a törvény a miniszteri felelősség elvéből kiindulva, a mikor a törvényhatóságoktól egyebekben elvonta a vis inertiae jogát, ugyanakkor a főispán elmozdíthatóságát is kimondotta s ezzel a főispánt közvetlen királyi közezből s méltóságból kormányközeggé tette, állását pedig politikai természetű bizalmi állássá.

Az 1876. évi XXXIII. t.-cz. az egykori Erdély területén fekvő törvényhatóságokat is a vármegyék és szab. kir. városok mintájára egyformásította és a magyarországi szabad kerületeket is a vármegyékbe osztotta be, az 1876. évi XX. t.-cz. pedig 47 oly várost, a melyek eddig törvényhatóságok voltak, azokba a vármegyékbe kobelezett be, a melyeknek területén feküdtek, ezek közül a szabad királyi városoknak ezt a címüket továbbra is meghagyván, de ezeket is a rendezett tanácsú városok állásába helyezte. Egyedül a vagyonkezelésre nézve hagyta meg az eddig törvény-

hatósági joggal bíró eme városoknak a vármegyei hatóság alól való mentességet, azok tehát e tekintetben ma is csak közvetlenül a belügyminiszter hatósága alatt állanak. Ennek folytán tehát úgy a megyei, mint a városi törvényhatóságok száma jelentékenyen apadt. A vármegyék joghatósága alól vagyoni ügyekben hasonlóképen mentesek a szepesi városok és az erdélyi szász városok is.

A törvényhatóságok jogállását a törvényhatóságok szervezetéről szóló 1886. évi XXI. t.-cz. ugyanazon elvek alapján határozta meg, mint az 1870. évi XLII. t.-cz. és csakis a törvényhatósági szervezet, az egyes szervek hatásköre és egyes tisztviselői állások (mint a főorvos, rendőrkapitány és kezelő személyzet) betöltési módja tekintetében tartalmaz nevezetes új rendelkezéseket s szabályozza és tágitja a főispán hatáskörét a vármegye kormányzatában. E rendelkezéseknek beható tárgyalása azonban a közigazgatási jog körébe tartozik.

109. §. A törvényhatóságok szervezete.

Ma kétféle törvényhatóságok vannak, úgymint: *vármegyék*, melyek számos községből állanak és *törvényhatósági joggal fölruházott városok*, azaz törvényhatósági jogállású községek. Jogállásra mind a kettő egyenlő, de szervezetük lényegesen különbözik.

A vármegyék száma 63, a törvényhatósági joggal fölruházott városoké Budapest és Fiume hozzászámításával 27.

I. *A törvényhatóság mint közönség.* A törvényhatóságok szervezetét legújabbán az 1886. évi XXI. t.-cz., jogállását ez a törvény és régi szokás határozzák meg. A törvényhatóság közönségének egyetemét *a törvényhatósági bizottság* képviseli, melynek tagjai felerészben a legtöbb adót fizető polgárokból, felerészben pedig a közönség által e célra alkotott választókerületek szerint (egy kerületre 200—600 választóval) hat évre választott tagokból áll. A választott tagok fele három évenként kilép, de újra megválasztható. Ezekon kívül hivatalból tagjai a törvényhatósági bizottságnak a törvényhatóság főbb tisztviselői és az államépítészeti hivatal főnöke mint királyi tisztviselő. A bizottsági tagok száma megyékben 120—600, városokban 48—400 közt váltakozik azok nagysága szerint. A törvényhatósági bizottság közgyűlésen határoz, melynek elnöke rendszerint királyi kormányközeg, a főispán, akadályoztatása

esetén pedig a törvényhatóság első tisztviselője, mint a főispán helyettese is. De elnökölhet ezek hiányában az első tisztviselő (alispán, városokban polgármester) helyett ennek a helyettese is.

Rendes közgyűlést évenként legalább kétszer kell tartani, de idejüket és számukat egyébként statutum állapítja meg. Rendkívüli közgyűlést a főispán akár saját elhatározásából, akár közgyűlési határozat alapján bármikor összehívhat, az alispán vagy polgármester pedig akkor, ha a főispáni szék üres, vagy ha a főispán akadályozva van, vagy pedig ha sérelmes miniszteri rendelet tárgyalása végett szükségesnek tartja, vagy ha a bizottsági tagok egy hatodrésze ugyanily célból azt követeli. (1907: LX.) A közgyűlés hatáskörét a törvény részletesen meghatározza.

II. *Tisztviselők.* A törvényhatóságok tisztviselőiket a törvényhatósági bizottság közgyűlésén, a főispán elnöklete alatt működő kijelölő választmány által kijelöltek közül *hat évenként* választják. Ezek a választások tisztújításoknak nevezetnek. A kijelölő választmány hat bizottsági tagból áll a főispán elnöklete alatt, melybe három tagot a törvényhatósági bizottság választ, három tagot pedig a főispán hív meg. A jelölést tehát tulajdonképen a főispán végzi. Ha elég pályázó van, legalább 3—3 egyén jelölendő minden állásra.

Vannak azonban törvényhatósági tisztviselői állások, a melyeket a főispán kinevezés útján tölt be, jelesen: a főorvost, a levéltárnokot, az árvaszéki nyilvántartókat, a járási és kerületi orvosokat, a közigazgatási gyakornokokat, a járási írnokokat, a vármegyei segéd és kezelő személyzetet és a közigazgatási hatóságot gyakorló tisztviselők közül a városok rendőrkapitányait. Egyéb közigazgatási tisztviselőiket azonban a törvényhatóságok maguk választják a minősítési törvénynek (1883: I.) megfelelően minősítettek közül.

A törvényhatóság első tisztviselője vármegyékben az alispán, városokban a polgármester. Ő vezeti a törvényhatóság közigazgatását és hajtja végre a kormány rendeleteit, őre a törvényhatóság pecsétjének és néhány főbb tisztviselő kivételével az alárendeltekkel szemben kisebb mulasztás esetén 20 koronáig terjedő rendbüntetést is alkalmazhat. Ezeken kívül vármegyékben az alispán gyakorolja a törvényhatóság utalványozási jogát, holott városokban több egyéb feladattal együtt ez nem a polgármestert, hanem a

tanácsot illeti. Továbbá az alispán rendelkezik a karhatalommal, holott városokban ez a rendőrkapitány hatáskörébe tartozik.

a) *A vármegye többi középponti tisztviselői*: 1. a főjegyző, a ki az alispán törvény szerinti helyettese és a törvényhatóság nevében kiállítandó okmányok készítője; 2. az aljegyzők, kik a főjegyzővel együtt az alispán fogalmazó-személyzetét alkotják; 3. a tiszti fő- és alügyészek a törvényhatóság jogtanácsosai és magánjogi képviselői, bizonyos esetekben a kincstár jogi képviselői is; 4. az árvaszéki elnök és ülnökök a törvényhatóság gyámhatósága, a főorvos az egészségügyi szakelőadó, a levéltárnok a törvényhatósági levéltár főnöke.

b) *Városokban* a polgármester mellett és az ő elnöklete alatt a közigazgatási feladatok legnagyobb részét a tanács látja el, ez lévén a törvényhatóság végrehajtó szerve mindazokban az ügyekben, a melyek nem a közgyűlés vagy a polgármester hatáskörébe tartoznak, végre a város gazdasági ügyeinek intézője. A tanács tagjai a polgármesteren mint elnökkön kívül a rendőrkapitány, a tanácsnokok, a főjegyző és a tiszti főügyész.

A törvényhatósági városok többi tisztviselői állásait és a tanácsnak, valamint az egyes tisztviselőknek a hatáskörét egyebekben a városok szabályrendeletileg állapítják meg.

Budapest székesfővárosról az 1872: XXXVI. t.-cz. rendelkezik, melynek legnevezetesebb rendelkezése, hogy nem főispánja, hanem főpolgármestere van, a kit a király által kijelölt három egyén közül a közgyűlés választ, továbbá hogy virilistái az 1200 legtöbb adót fizető polgárok közül választatnak. Fiume szervezetéről a fiumei provizoriumnál szólottunk (l. 49. §.).

III. *A vármegyék vidéki igazgatása*. A vármegyék járásokra oszlanak, a melyeknek első tisztviselője a főszolgabíró, a kinek fogalmazó személyzete: a szolgabírák és a közigazgatási gyakornokok, számviteli közege a járási számvevő, kezelő közege a járási írnok, egészségügyi szakközege a járási orvos és állatorvos. Ezek közül a járási számvevő és az állatorvos királyi tisztviselők. Ezenkívül a rendezett tanácsú városok is a vármegye hatósága alatt állanak s minden rendezett tanácsú város külön közigazgatási járás, melynek polgármestere a vármegyével szemben olyan állásban van, mint a főszolgabíró a járásokban.

110. §. A törvényhatóságok jogállása.

A törvényhatóságok az állampolgárok oly önkormányzati közösségei, a melyek nemcsak a helyi igazgatással, hanem országos és politikai ügyekkel is foglalkozhatnak. Önmagukat a közönség egyetemét képviselő törvényhatósági bizottsággal és az ez által választott saját tisztviselőikkel igazgatják, *a törvényeket és a kormány rendeleteit saját területükön végrehajtják*. Egymással, a kormánnyal, a kormánynak vidéki igazgatási szerveivel (polgáriakkal és katonaiakkal egyaránt), a bíróságokkal és az országgyűléssel *közvetlenül érintkeznek* és lakosaikra az állami egyenes adók 3%-áig törvényhatósági pótdadót vethetnek ki.

Az 1886. évi XXI. t.-cz. szerint *a törvényhatóságok «gyakorolják a törvény korlátai közt: a) az önkormányzatot, b) az állami közigazgatás közvetítését,* c) ezen felül egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, azokra megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánnyal közölhetik és kérvény alakjában az országgyűléshez fölterjeszhetik. Önkormányzati joguknál fogva saját belügyeikben önállóan intézkednek, határoznak és szabályrendeleteket alkotnak*. Határozataikat és szabályrendeleteiket végrehajtják, tisztviselőiket választják, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítják s a fedezetről gondoskodnak.»

A törvényhatóságok a belügyminister felügyelete alatt állanak, a ki a törvényhatóság közigazgatását és ügykezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgáltathatja s azonkívül a főispánban állandó ellenőrző és felügyelő közeggel is rendelkezik. E mellett a törvényhatóságot vagyoniilag érintő határozatok csak belügyministeri jóváhagyás után hajthatók végre.**

* A törvény szembe állítja az önkormányzatot az állami közigazgatás közvetítésével, holott éppen abban áll az önkormányzat, hogy az állami közigazgatást maguk a polgárok végzik önkormányzati közösségeikkel és saját tisztviselőikkel. V. ö. Lechner Ágost: Az önkormányzatról 18. l. (Jogtud. folyóirat, szerk. Hoffmann Pál. 1870. évf.) Concha Győző: Újkori alkotm. II. 369. l. Politika I. 538—554. l. Polner Ödön: A végrehajtó hatalom. 30. l. Tomcsányi Móricz: Önkormányzat és decentralisatio.

** A kormány közigazgatási gyámkodása oly nagy, hogy a felügyelet az önkormányzatot szinte semmivé teszi, mert a költségvetés megállapítására,

A törvényhatóságok az alkotmányos kormány rendeleteit végrehajtani kötelesek s ma már azon a czímen, hogy az törvénybe ütközik, végrehajtását meg nem tagadhatják. Hanem ha az alispán vagy polgármester valamely kormányrendeletet vagy intézkedést sérelmesnek, vagy törvénybeütközőnek találna, a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. t.-cz. szerint köteles 24 óra alatt a főispánnak jelentést tenni, a ki 24 óra alatt az illető minsterhez megokolt előterjesztést tesz. Ha a minster rendeletét vagy intézkedését hat nap alatt vissza nem vonja, az alispán vagy a polgármester közgyűlést hív össze, mely közgyűlés elhatározhatja, hogy a rendelet vagy intézkedés ellen panasszal fordul a közigazgatási bírósághoz. De a panasz megtétele végett a közgyűlés összehívását a bizottsági tagok egy hatodrésze is kívánhatja. Ha pedig a közgyűlés bármily okból megtartható nem volt vagy nem határozhatott, a panaszt a bizottsági tagok fele része együttesen is megteheti.

Ha a panasz a sérelmes rendeletnek vagy intézkedésnek a törvényhatóságnál történt beiktatástól számított 15 napon belül határoztatott el, a végrehajtást fölfüggesztő hatálya van, kivéve: ha a kormány az állami közérdek szempontjából vagy azért, mert a halasztásból helyrehozhatlan kár származnék, *megokoltan* a rendelet vagy intézkedés azonnali végrehajtását követeli, vagy ha törvény zárja ki a halasztást, vagy ha a rendelet vagy intézkedés a szabadságolt és tartalékos katonák behívására vonatkozik.

Ha a közigazgatási bíróság a panasznak helyt ad, a rendeletet vagy intézkedést csak megsemmisíti, de meg nem változtathatja, csakis akkor, ha a rendelet törvény szerint járó illetmények (állami dotatio) kifizetésének a megtagadására vonatkozik, a mikor az ítélet a rendeletet meg is változtathatja.

A közigazgatási bíróságnak a rendelet megsemmisítését kimondó ítélete azonban nemcsak azt teszi, hogy a rendelet a panaszló törvényhatóságban nem alkalmazható, hanem a rendeletet általában hatálytalanítja ott is, a hol panasszal meg nem támadták.

ingatlan vagyon elidegenítésére, kölcsönvételekre és új hivatalok rendszerezésére és a fennállók megszüntetésére vonatkozó határozatok csak miniszteri jóváhagyás után hajthatók végre. Csak ha a miniszter 40 napig nem nyilatkozik, tekinthető a határozat helybenhagyottnak s hajtható végre.

A közigazgatási bíróság előtti panasznak nincs helye: a) oly ügyekben, a melyek kormányzata az 1867: XII. t.-cz. szerint Ausztriával közösen történik; b) mozgósítás elrendelése esetén ennek, valamint a mozgósítottági viszonyoknak egész tartama alatt a mozgósítással és a mozgósítottági viszonyokkal összefüggésben álló rendeletekkel szemben.

Ellenben a közigazgatási bírósághoz panasszal élni fölösleges, mert *kivétetnek a végrehajtáskötelezettsége alól: az országgyűlés által meg nem szavazott adók tényleges behajtására, vagy a meg nem ajánlott újonczok tényleges kiállítására vonatkozó kormányrendeletek*. Ezekre nézve tehát fenmaradt a vis inertiae, azaz az engedelmesség megtagadásának a joga még a parlamenti többségre támaszkodó kormánnyal szemben is.

Az 1907. évi LX. t.-cz. nem érinti a törvényhatóság fölírási jogát, ha a törvényhatóság valamely rendeletet a helyi viszonyok miatt czélszerűtlennek tart. Ilyenkor az alispán a főispánnak 24 óra alatt jelentést tesz, távollétében fölír az illető miniszterhez. Ha a miniszter a felírat ellenében is fentartaná rendeletét, a kormányrendelete azonnal végrehajtandó, de jogában áll az alispánnak az ügyet rendkívüli közgyűlés elé vinni, hogy a végrehajtás után a törvényhatóság a képviselőháznál kereshessen orvoslás. De a rendelet végrehajtására vonatkozó előmunkálatok az adó és újonczozás kérdésében is teljesítendőek.

Ha a törvényhatóság, illetőleg első tisztviselője valamely rendelet, határozat vagy intézkedés körül fennálló törvényes köteletségét elmulasztaná vagy megtagadná, *a ministerium kivételes hatalommal ruházhatja föl a főispánt*, azaz fölhatalmazhatja, hogy a törvényhatóság közegeivel közvetlenül rendelkezék s azt, a ki nem engedelmeskedik (az alispán vagy polgármester kivételével) vizsgálat alá vonhassa, hivatalától felfüggeszthesse s ideiglenesen mással helyettesíthesse. A kormányrendelet végrehajtásával azonban a főispán kivételes hatalma azonnal véget ér. *A törvényhatóság ily esetben a főispánnak engedelmeskedő tisztviselőt e miatt feleletre nem vonhatja*, hanem ha a kormány eljárását sérelmesnek találja, a képviselőháznál kereshet orvoslást.

A törvényhatóságok tehát ma már korántsem oly függetlenek a kormánytól, mint 1848 előtt a vármegyék voltak. Sőt a kormánynak nemcsak rendelkezési joga nagy, hanem felügyeleti és

ellenőrzési jogai is oly terjedtek, hogy a törvényhatósági önkormányzatot minden önállóságától megfosztják: 1. mert a törvényhatóság vagyoni viszonyait érdeklő határozatok (költségvetés, ingatlan elidegenítés vagy szerzés, kölcsönvétel, új hivatalok szervezése) csak ministeri jóváhagyás után hajthatók végre; 2. mert a törvényhatósági határozatokat, még a szabályrendelet alkotására vonatkozókat is (kivéve a közigazgatási bíróság előtt panasz emelésére vonatkozókat), magánosok is megfélebbezhetik a belügyminiszterhez; 3. mert *a kormány az akár felebbezés, akár más úton tudomására jutott határozatokat, ha illetéktelennek vagy törvénybe ütközőnek találja, megsemmisítheti, sőt bizonyos esetekben meg is változtathatja*, végre mert 4. a vármegyei törvényhatóságok kiadásai legnagyobb részét nem a saját bevételeikből, hanem az állami költségvetésbe fölvetett *állami dotatióból* födözik és saját bevételeiket sem maguk kezelik, hanem a királyi adóhivatalokban kezeltetik.

111. §. A főispán.

A törvényhatóság önkormányzata fölött a főfelügyeletet és ellenőrzést a kormány a főispán által gyakorolja,* a kit a király a belügyminiszter ellenjegyzésével és előterjesztése alapján nevez ki és ment föl állásától. A főispán a kormány bizalmi embere, a kit a törvény széles felügyeleti és ellenőrzési joggal ruház fel nemcsak a törvényhatósággal, hanem a törvényhatóság területén lévő királyi közigazgatási hivatalnokokkal szemben is, mert tőlük felvilágosításokat követelhet, eljárásukra vonatkozólag az illető miniszterhez jelentést tehet, kinevezésüknél vagy előléptetésüknél ajánlatot tehet és fontosabb állások betöltésénél véleményét kikéri.

A törvényhatósággal szemben pedig ellenőrzést gyakorol és e végből számonkérő széket tart a törvényhatóság középponti tisztviselőivel és a törvényhatósági bizottság e célra választott tagjaival s annak eredményéhez képest intézkedik és a belügyminiszterhez jelentést tesz. Megvizsgálja a törvényhatósági tisztviselők hiva-

* Az 1886:XXI. 56. §-ának ez a kifejezése: «A vármegyék és törvényhatósági joggal bíró városok élén a főispán áll», nem helyes szöveg, mert a törvényhatóság élén annak első tisztviselője áll, a főispán pedig a kormány felügyeleti közege.

talos eljárását, ügykezelését. A hanyag vagy vétkes tisztviselő ellen, ha az nem tagja a közigazgatási bizottságnak, vizsgálatot rendelhet el, a tisztviselőket hivataluktól fölfüggesztheti s másokkal ideiglenesen helyettesítheti (kivéve az alispánt és polgármestert).

A választás útján betöltendő tiszti állásokra az e czélból alakított kijelölő választmány közreműködésével 3—3 egyént kändál, tiszteletbeli tisztviselőket és vármegyékben a segéd- és kezelő-személyzet tagjait kinevezi, a szolgabírák beosztása vagy áthelyezése iránt intézkedik, sőt az őt illető felügyeleti körön belül az alispánhoz, polgármesterhez s általuk a többi közegekhez rendele-
teket bocsáthat ki és tőlük jelentéseket kívánhat s *ha valamely közgyűlési határozatot törvénybe, vagy miniszteri rendeletbe ütközőnek vél, a miniszterhez való fölterjesztését rendelheti el s ezzel a határozat végrehajását fölfüggeszti.*

A főispán kiterjedt jogai tehát az autonómiát és a törvényhatóságok önálló kezdeményezési képességét annyira megbénítják, hogy a törvényhatóságok önkormányzata újabb időkben egészen elorvadt.

112. §. A közigazgatási bizottság.

Minden törvényhatóságban a főispán elnöklete alatt van szervezve egy *vegyes középfokú hatóság*, a közigazgatási bizottság, mely *részben királyi tisztviselőkből, részben önkormányzati tisztviselőkből*, részben pedig a törvényhatósági bizottság részéről saját kebeléből *választott tagokból áll.* Szervezetét és hatáskörét az 1876. évi VI. és 1882. évi XX. törv.-czikkek állapítják meg és más törvények is utalnak eleje egyes ügyeket. Tagjai a főispánon mint elnökön kívül: a kir. tanfelügyelő, a kir. pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke, a kir. ügyész, a közgazdasági előadó (a fővárosban még az államrendőrség főkapitánya), továbbá az alispán vagy polgármester, a főjegyző (a fővárosban e helyett a két polgármester), a tiszti főügyész, a főorvos, az árvaszéki elnök. Ezen kívül tíz törvényhatósági bizottsági tag, két évre választva. Fiumében a közigazgatási bizottságot az 1901. évi IX. t.-czikkel szervezett kormányzótanács pótolja.

A közigazgatási bizottság kapcsolat a királyi és az önkormányzati szervek között s feladata a közigazgatás különböző ágai között a törvényhatóság területén összhangot létesíteni. E mellett

bizonyos ügyekre felelbezési fórum és fegyelmi választmánya által a törvényhatósági tisztviselők fölött másodfokban, súlyosabb fegyelmi vétségek esetében pedig, valamint saját tagjai fölött mindig elsőfokban, fegyelmi bíráskodást gyakorol.

A közigazgatási bizottság minden hó első felében tartja rendes üléseit s rendkívüli ülésekre is összehívható.

113. §. A községek.

A községek szintén önkormányzati közönségek, a melyek a helyi érdekek megvalósítására és a végrehajtó hatalomnak legalsó fokon való érvényesítésére törvényben rájuk ruházott hatósággal bírnak, de országos ügyekkel nem foglalkozhatnak. Azonban az állami egyenes adók tetszésszerűnti %-át mint községi pótdótot, vethetik ki lakosaikra s kiadásait ezekből és vagyonuk jövedelméből fedezik.

A községek szervezetéről és hatásköréről az 1886. évi XXII. t.-cz. rendelkezik. E szerint *a község «saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket alkot, határozatait és szabályrendeleteit saját előljárói és közegei által hajtja végre, rendelkezik a község vagyona felett, községi adót vet ki és hajt be, gondoskodik a községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről, a községi iskolákról és művelődési intézetekről, kezeli a mezei-, tűz- és közrendészetet és a szegényügyet s gyakorolja mindazokat a kötelességeket, melyeket a törvények rá róznak.»*

A község hatósága kiterjed a községben s a község területén tartózkodó minden személyre és ott lévő minden vagyontárgyra, kivéve a véderő tényleg szolgáló tagjait a katonai szolgálatra vonatkozó ügyekben és a kir. udvar állandó vagy ideiglenes lakóhelyéül s a katonai czélokra szolgáló épületeket.

A községek a vármegye és a kormány felügyelete és közigazgatási ügyekben ezek rendelkezési hatalma alatt is állanak, ha pedig a képviselőtestület eljárásával a község jólétét veszélyezteti,

* A törvények pedig igen sok teendőt rónak a községekre, a melyeknek terhei alatt roskadoznak s a sok feladatnak szinte képtelenek megfelelni. Vannak községek, melyekben a községi pótdóto az állami egyenes adók 100%-ánál is nagyobb.

a törvényhatóság előterjesztésére a *belügyminister a képviselőtestületet feloszlathatja és az ügyek időközi vezetése iránt a megye útján intézkedik.*

A községben a hatósági jogok egy részét, különösen a község helyi érdekű ügyeire vonatkozó és a vagyoni kérdéseket illetőket a *községi képviselőtestület* gyakorolja, a melynek fele része legtöbb adót fizetőkből, fele része pedig a községi választók által hat évre választott képviselőkől áll. A *község közigazgatási ügyeit* a község *előljárósága* végzi, mely a községek különbözőségéhez képest különbözően van szervezve s tagjai a községi választók választása útján nyerik hivatalukat.

A községek ugyanis háromfélék, ú. m. rendezett tanácsú városok, nagyközségek és kisközségek.

A *rendezett tanácsú* városok közvetlenül a vármegye középonti hatóságának, a közgyűlésnek és az alispánnak vannak alávetve és oly állást foglalnak el a megyében, mint egy közigazgatási járás. Számuk jelenleg 106. De az a 47 rendezett tanácsú város, a melyek mint szab. kir. városok, 1876 előtt önálló törvényhatóságok voltak, azonban az 1876: XX. t.-cz.-kel ez állásukat elvesztették, a 16 szepesi város és a szász városok vagyoni ügyeikben ezentúl is nem a megye, hanem közvetlenül a belügyminiszter felügyelete alatt állanak. A rendezett tanácsú városok igazgatását a tanács és a tanácsot is magában foglaló előljáróság* végzi, élén a polgármesterrel, ki a tanácsnak elnöke. Itt a községi hatáskörrel a járási főszolgabirákat illető hatáskör egyesül, de a rendőri hatóság nem a polgármestert, hanem a rendőrkapitányt illeti.

A *nagyközségek* oly községek, a melyek külön községi jegyzőt tartanak, a *kisközségek* pedig többen együtt tartanak egy jegyzőt s e végből körjegyzői körökbe vannak beosztva.**

* Az előljáróság tagjai: a polgármester, rendőrkapitány, tanácsnokok főjegyző és jegyzők, főügyész és ügyészek, árvaszéki ülnökök, pénztárnok, számvevő, ellenőr, közgyám, levéltárnok, orvos, mérnök, községi erdőtiszt és esetleg más tisztviselők. Ezek közül a polgármester elnöklése alatt álló tanácsnak tagjai: a rendőrkapitány, a tanácsnokok, a főügyész, az orvos. Az előljáróság tagjai hat évre választatnak, kivéve a rendőrkapitányt, a kit a főispán nevez ki élethossziglan, a jegyzőket és orvosokat pedig a közönség élethossziglan választja.

** A nagyközségek előljárósága áll a bíróból és helyetteséből, legalább négy tanácsbeliből, pénztárnok, községi jegyző és segédjegyzőkből, közgyám-

A kis- és nagyközségek adminisztrációjának a terhe a községi vagy körjegyzőn nyugszik, a ki a járási főszolgabíró hatósága alatt áll, de törvény szerint a jegyző csak mint a községi bíró segédszerve szerepel.

A *községi választói jog* nem egyezik az országgyűlési képviselőválasztói joggal, hanem a *vagyoni képviselet elvén alapul* és kiskorúak, nők és jogi személyek is gyakorolnak meghatalmazott útján községi választásoknál szavazati jogot, úgyszintén idegenek is szavaznak, ha megtelepedési engedélyt nyertek és két év óta adót fizetnek. A községi választói jog nem a község kötelékébe tartozáshoz, a községi illetőséghez, hanem az ott lakáshoz vagy az ottani adófizetéshez van kötve. Budapesten és Fiumében a községi választói jog másképen van szabályozva.

114. §. A társországok önkormányzati közönségei és közigazgatási szervezete.

A közigazgatási szervezet alapja a társországokban is a törvényhatósági és községi beosztás. De ott úgy a törvényhatóságok, mint a községek máskép vannak szervezve, mint Magyarországon.

I. *Törvényhatóságok.* Horvát-Szlavonországokban is kétféle törvényhatóságok vannak, ú. m. megyeiek és városiak. A megyék száma nyolcz, a városi törvényhatóságoké négy.

A megyék szervezetéről egy 1836. évi febr. 5-én szentesített törvény szól. E szerint a megye önkormányzati hatáskörét a magyarországi törvényhatósági bizottsághoz hasonlóan szervezett megyei gyűlés gyakorolja, a melynek feladata a szabályrendeletek alkotása, helyi érdekű ügyek intézése, a közigazgatási tisztviselők ellenőrzése. Ezeken kívül a megyék országos ügyeket is tárgyalhatnak. De a megyéknek önmaguk választotta tisztviselőik nincsenek, hanem határozataik végrehajtásánál a királyi megyei hatóságot kénytelenek igénybe venni. Önkormányzati ügyeikben pedig a magyarországi főispánokéhoz hasonló állással bíró, de a király által

ból és községi orvosból. A kisközségek előljárósága áll: a bíróból és helyetteséből, legalább két tanácsbeliből és az egész körjegyzőség körjegyzőjéből, a körgyámból és körorvosból. Az előljáróságot a községi választók három évre, a jegyzőt és orvost élethossziglan választják.

a bán előterjesztésére kinevezett főispán ellenőrzése és felügyelete alatt állanak. A tulajdonképeni közigazgatást pedig a megye területén a *királyi megyei hatóság*, illetőleg az ennek alárendelt *királyi járáshatóságok*, továbbá a *közigazgatási bizottság* végzik, mely utóbbi szintén a főispán elnökelete alatt az alispánból, a megyei orvosból, mérnökből, a főerdészből, tanfelügyelőből, a gazdasági ügyek előadójából és a megyegyűlés által választott hat tagból áll. A közigazgatási bizottságnak a hatáskörébe több oly ügy is tartozik, a melyet Magyarországon a törvényhatósági közgyűlés végez. A királyi megyei hatóság élén a főispán javaslatára a bán által kinevezett *alispán* áll, a kit a legidősebb fogalmazó tisztviselője helyettesít. A járások élén a bán által kinevezett *járásfőnökök* állanak.

A horvát-szlavonországi megyéket a *kormányrendeletek ellen sem felírási jog, sem a közigazgatási bírósághoz a panasz joga meg nem illeti*. Az a jog pedig, hogy az országgyűlésen *meg nem szavazott adók* behajtása vagy *meg nem ajánlott ujonczok* kiállítása iránt kiadott kormányrendelet *végrehajtását megtagadjassák*, sem a megyegyűlés, sem a kir. megyei hatóság részére *törvényben biztosítva nincsen*.

A *négy városi törvényhatóság szervezete* hasonló a magyarországi városi törvényhatóságokéhoz, a mennyiben ezek saját maguk választotta tisztviselőkkel végzik a közigazgatást és a polgármestert a *főispán rendeletei ellen a bánhoz felírási jog illeti*. De egyéb tekintetben az itteni városi törvényhatóságok nem birnak azzal az önállósággal, mint a magyarországiak.

II. *Községek*. A horvát-szlavonországi falusi községek rendezéséről az 1870. évi horvát-szlavon XVI. t.-cz. szól. E szerint vannak *kerületi* vagy *politikai községek*, a melyek számos helységből állanak, a melyek mint külön vagyoni jogi alanyok szerepelnek ugyan, de sem képviselőjük, sem előljáróságuk nincsen, hanem csak az egész politikai községnek van egy képviselője és egy előljárósága. A nagyobb falusi helységek azonban, a melyeknek külön előljárósága és képviselője van, *egyes községeknek* nevezetnek. A községi képviselőtestület tagjainak harmadrésze a legtöbb adófizetők közül, kétharmad része a többi községi lakosok közül választatik.

Ezenkívül vannak még *városi községek*, a melyeknek szerve-

zéséről az 1881. évi január 28-án, 1886. évi február 5-én és 1895. évi jun. 21-én szentesített törvények szólnak. A városi községek jogállása hasonló 1895 óta a magyarországi rendezett tanácsú városokéhoz, mert a kir. megyei hatóságnak vannak alárendelve. Szervei: a képviselőtestület, a tanács és a polgármester, kik mind választatnak.

NEGYEDIK FEJEZET.

A birói hatalom.

115. §. A magyarországi birói szervezet.

Az a szervezeti dualizmus, mely a közigazgatásban fennáll, a birói hatalom gyakorlásában is megvan, de jóval csekélyebb mértékben, mint a közigazgatásban. Azonkívül a birói hatalmat gyakorló szerveknél a királyi s egyéb bíróságok között fennálló különbség nem oly nagy jelentőségű, mint a közigazgatási szerveknek királyi és önkormányzati szervekre való felosztása, mert a királyi bíróságok is függetlenül ítélnék a király és a királyi kormány befolyásától.

A régi magyar alkotmányban az alsófokú biráskodást az önkormányzati közönségek közigazgatási szervei végezték és csak a másod- és harmadfokú biráskodást gyakorolták királyi bíróságok, noha névleges elnöke a kir. kuriának az ország legfőbb igazgatási tisztviselője volt, azaz a nádor.

Az 1869. évi IV. t.-cz. azonban kimondotta az elvet, hogy a biráskodás elválasztandó a közigazgatástól és ezt az elvet az 1871. évi XXXI. és az ezt életbe léptető XXXII. t.-cz. valósította meg, megszüntetve a megyei és városi bíróságokat s helyettük királyi elsőfokú egyes és társas bíróságokat szervezve. Önkormányzati bíróságokul pedig csak egyes specialis bíróságok maradtak meg.

I. A rendes királyi bíróságok a következők:

a) a kir. járásbíróságok, mint elsőfokú egyes bíróságok. Számuk 384;

b) a kir. törvényszékek, általában elsőfokú, némely ügyekben másodfokú társasbíróságok. Számuk 66;

c) a kir. ítélőtáblák, másod- és harmadfokú társasbíróságok. Számuk 11. és pedig van Budapesten, Debreczenben, Kassán, Győ-

rött, Nagyváradon, Kolozsvárt, Marosvásárhelyt, Pécsert, Pozsonyban, Temesvárott és Szegeden;

d) a kir. kuria, az ország legfőbb birói hatósága, mely polgári és büntető perekben csak mint harmadfokú bíróság ítél. De a választói jog kérdésében másodfokban, a képviselőválasztások érvényessége kérdésében pedig elsőfokban ítél.

II. Ezeken kívül vannak még *specialis kir. bíróságok*. Ilyenek: a) a *budapesti kereskedelmi és váltótörvényszék*, mely a kereskedelmi és váltóperekben ítélő elsőfokú bíróság; * b) a *szabadalmi tanács birói osztályai* és a *szabadalmi tanács* szabadalmi ügyekben (1895: XXXVII.). Legfontosabb azonban a specialis bíróságok között

c) a *m. kir. közigazgatási bíróság*, a melyet az 1896. évi XXVI. t.-cz. szervezett. Ez a bíróság a közigazgatási hatóságok és az ezek intézkedése vagy határozata által önmagát sértve érző önkormányzati közönség vagy fél között támadt jogvitákban ítél. A törvény taxative sorolja föl azokat a hatóságokat és ügyeket, a melyekre a hatóságnak azok az intézkedései vagy határozatai vonatkoznak, a melyek ellen a közigazgatási bírósághoz panasszal lehet fordulni. Ezeken kívül megengedi a törvény, hogy ministeri rendelettel is lehessen bizonyos kérdéseket a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalni. Végre az 1908. évi LX. t.-cz. e bíróság hatáskörébe utalja a kormány és a törvényhatóságok között támadt jogvitákat is a kormányrendelet törvényessége kérdésében.

d) A *hatásköri bíróság*, a melyet az 1908. évi LXI. t.-cz. szervez s mely fele részben a kir. kúria és fele részben a kir. közigazgatási bíróság tagjaiból alakul. Ez a bíróság valamely bíróság és a közigazgatási hatóság, vagy különböző bíróságok közt támadt hatásköri összeütközések kérdésében ítél. Azelőtt ugyanis ily kérdésekben a ministertanács határozott. De mivel az ily joggal a ministerium az alkotmány rovására könnyen vissza is élhet, mert a bíróság elé tartozó ügyet a ministeriumtól függő közigazgatási hatóság hatáskörébe utalhatja, vált szükségessé ily bíróság létesítése.

III. Önkormányzati bíróságok:

a) Az *esküdtszékek*, melyek büntetőperekben a vétkesség vagy bűnösség kérdésében határoznak a királyi törvényszékek vezetése mellett. Az esküdtszéket az 1897. évi XXXIII. t.-cz. szervezi. Áll

* E bíróságot az 1910. évi I. t.-cz. megszüntette, de e törvény még nem lépett életbe.

12 esküdt polgárból, kik az esküdtképes polgárok sorából sorsoltatnak ki. Esküdt csak az a polgár lehet, a ki 26. életévét betöltötte, az állam hivatalos nyelvét (Fiumében az olasz nyelvet) érti, azon írni-olvasni tud és évente legalább 20 korona egyenes állami adót fizet vagy a megszabott értelmi képesítettséggel bír.

b) *A községi bíróságok* ítélnek kisebb értékű polgári peres ügyekben. A községi bíráskodást városokban a közgyűlés által erre kirendelt egy vagy több közigazgatási tisztviselő, nagyközségekben a bíró egy tanácsstaggal és a jegyzővel, kisközségekben a bíró két előljárósági taggal (1877: XXII., 1893: XVIII.). gyakorolja.

c) *Az ipartestületi békéltető bizottságok* az iparosok, segédek tanonczok és a munkaadó közt fölmerült súrlódások eseteiben (1884: XVII., 1893: XXVIII.).

d) *A budapesti árú- és értéktőzsde*, továbbá a vidéki termény- és gabonacsarnokok választott bíróságai (1870: II. és 1881: LIX.).

e) *Választott bíróságok* a felek közös megegyezéssel választva oly ügyekre, melyekre a törvény nem mondja ki, hogy a rendes bíróságtól eltérésnek nincs helye (1868: LIV., 1881: LIX.).

IV. Ezenkívül vannak még nemzetközi természetű bíróságok, a melyek vagy közösek, vagy vegyesen magyar és osztrák állampolgárokból alkotvák össze, mint a *konstantinápolyi konzuli főtörvényszék* és a *konzuli bíróságok*, melyek a keleti államokban lévő magyar és osztrák állampolgárok és védenczek ügyeiben ítélnek (1891: XXXI. és 1907: LVII.); az *osztrák-magyar bank választott bírósága*, mely a bank és a kormány között fölmerült jogvitákban ítél; a *delegációk által választott bíróság*, mely a vád alá helyezett közös ministerek fölött ítélne; a magyar és az osztrák kormány közt a kereskedelmi szerződésből kifolyólag támadt jogvitákban ítélő *választott bíróság* (1908: XII.). Ezek azonban nem tartoznak az ország rendes bírói szervezetéhez, valamint nem lehet odaszámítani a hadsereg és a m. kir. honvédség hadbíróságait sem, a melyek a katonai bírói hatóság alá tartozó egyének büntető és fegyelmi ügyeiben ítélnek.

116. §. A bíróság jogállása.

A bírói szervek függetlenek a királytól és a kormánytól az ítéletek meghozatalában s csak a fennálló törvények, szokások és törvényes

rendeletek szerint, legjobb lelkiismeretüket követve ítélnék (1869: IV.). A rendelet törvényességét a bíró ítéli meg s ha azt törvénybe ütközőnek találja, alkalmazását mellőzi.

A bírói függetlenség biztosítására szolgál az az elv, hogy bíróságokat csak törvény szervezhet és a bírói eljárást törvény állapítja meg, továbbá a bírák elmozdíthatatlansága, áthelyezhetetlensége és a bírói összeférhetetlenség.

A *bírák elmozdíthatatlansága* abban áll, hogy a bírák csak rendes büntető vagy fegyelmi eljárás útján foszthatók meg hivataluktól és hogy a törvényben meghatározott eseteken kívül nyugdíjazni őket nem lehet. Nyugdíjazható a bíró, ha életének 65., a kuriai bíró, ha 70. évét betöltötte, továbbá ha állását törvény megszüntette, végre ha hivatalának vitelére testi vagy szellemi fogyatkozás miatt képtelenné válván, nyugdíjazását maga kéri, vagy ha ez a körülmény fegyelmi bírói eljárás útján megállapított. A fegyelmi eljárás módját és fórumait törvény állapítja meg. A fegyelmi bíróság mindig valamely magasabb független bíróság. A kuriai bírák fegyelmi ügyében a főrendiház elnökének elnöklete alatt fele részben a kuria, fele részben a főrendiház tagjaiból álló bíróság ítél (1871: VIII.).

A *bírák áthelyezhetetlensége* abban áll, hogy a bírót akarata ellen székhelyéről más bírósághoz vagy más hivatalba sem áthelyezni, sem előléptetni nem lehet, kivéve: ha az egy bíróságnál alkalmazottak között rokonsági vagy sógorsági viszony keletkezik, ha a bírói szervezetben törvényhozási intézkedés folytán változás áll be, végre ha a királyi ítélőtáblához vagy a kuriához tanácsjegyzői szolgálatra (1891: XVII.), vagy az igazságügyi ministeriumba fogalmazói szolgálatra a törvényben adott meghatalmazás alapján kell járásbírákat vagy törvényszéki bírákat berendelni. A telekkönyvi betétszerkesztésnél alkalmazott bírák áthelyezhetők (1889: XXXVIII.)

A *bírák összeférhetetlenségi* eseteit az 1869. évi IV. t.-cz. állapítja meg. Így például a bíró nem lehet az országgyűlés tagja, ügyvéd, közjegyző, törvényhatósági, községi vagy kir. közigazgatási tisztviselő, tanár, kereskedő, hirlap vagy politikai folyóirat tulajdonosa, szerkesztője, kiadója stb. Ily összeférhetetlenségi eset az is, hogy a bírák ugyanazon a bíróságon belől nem lehetnek egymással vagy a fölöttek bíróság elnökével rokonsági vagy sógorsági viszonyban.

A bírákat a király nevezi ki, valamint a bírák hivataloskodása

fölött a király gyakorolja a főfelügyeletet is, a mennyiben igazságügyi minisztere által a bíróságok pontos és szabályszerű ügykezelése fölött őrökodik, a tapasztalt hiányok orvoslásáról gondoskodik, az igazságügy általános érdekében vagy egyes panaszok esetében a szükséges adatok fölterjesztését elrendeli és a megtorlás iránt intézkedik. De a hivatali büntett vagy vétség megfenyítése csak bírói ítélettel történhet (1871: VIII. és 1891: XVII.).

Bíróvá csak az nevezhető ki, a ki életének 26. évét betöltötte, feddhetlen jellemű, csőd vagy gondnokság alatt nem áll és a jogtudományok elvégzését tanúsító elméleti államvizsgát letette vagy doktorrá avattatott, három évi joggyakorlat után a gyakorlati bírói vizsgát letette és az állam nyelvét bírja.

A királyi bíróságok ítéleteiket Ófelsége a király nevében hozzák. A király büntető pörben az ítélet meghozatalát pertöreléssel, a meghozott ítélet végrehajtását pedig kegyelmezéssel akaszt-hatja meg.*

Sarkalatos elv, hogy senki illetékes bírjától el nem vonható. Ha azonban a bíróság az eléje utalt perben érdekeltnek látszik, bíróküldésnek, azaz a perben az ítélethozatallal más bíróság megbízásának van helye. Polgári pörökben a király, büntetőperekben a kir. kuria gyakorolja a bíróküldés jogát (1868: LIV., 1896: XXXIII.**

117. §. A társországok bírói szervezete.

A társországok bírói szervezete az autonomia következtében különáll a magyarországi bírói szervezettől s ott a bíróságok és bírák jogállása is különbözik a magyarországitól. A társországok bírói szervezetére az 1874. évi november 21-én, 1876 október 3-án és 1881. évi ápris 6-án szentesített törvények vonatkoznak. Ott is

* A kegyelmezés jogát a király az 1896: XXXIII. t.-cz. 497—500. §-a szerint az eljáró bíróság javaslata és a kir. kuriának az ügyben eljáró tanácsa véleményének alapján, az igazságügyminiszter előterjesztése után gyakorolja.

** Büntetőperben bíróküldésnek helye van:

- a) ha az illetékes bíróság kizárás okából nem járhat el;
- b) ha az illetékes bíróságtól vagy az e mellett közreműködésre hivatott esküdtektől részrehajlatlan eljárás nem várható;
- c) ha a közbéke vagy közbiztonság érdekében szükségesnek látszik.

vannak királyi és önkormányzati bíróságok s a rendes bíraskodás ott is a királyiak hatáskörébe tartozik.

Az elsőfokú bíraskodást mint egyes bíróságok a kir. járásbíró-ságok, mint társas bíróságok a királyi törvényszékek gyakorolják. Másodfokú bíróság a zágrábi báni tábla, harmadfokú és legfőbb bíróság a zágrábi hétszemélyes tábla.

Az 1874. évi februárius 8-án szentesített törvény itt is kimondja a bírák függetlenségének, elmozdíthatatlanságának és áthelyezhetetlenségének az elvét, de az 1890. évi december 10-iki törvény áttöri ez elvet, mert a bánnak jogot ad arra, hogy királyi beleegyezés mellett a járásbírákat szolgálati érdekből akaratauk ellen is és fegyelmi hatóságuk meghallgatása nélkül más járásbírószághoz áthelyezhesse vagy törvényszékhez beoszthassa, vagy törvényszéki bírákat járásbírószág vezetésével megbizzon. Továbbá a társországok királyi bírái nemcsak büntető vagy bírói fegyelmi eljárás útján, hanem a bírósági elnökök és a bán által pénzbeli rendbüntetéssel is sujthatók. A bírói függetlenség biztosítékai tehát a társországokban csekélyebbek, mint Magyarországon, valamint a bírák összeférhetetlenségére, minősítésére és a bírói illetékességre ott más szabályok állanak fenn. A bírák illetőségét ugyanis a báni tábla bíróküldés által esetről-esetre megváltoztathatja, a hatásköri összeütközések kérdésében pedig az országos kormány és a hétszemélyes tábla egyetértőleg határoz s ha megegyezés létre nem jön, a király dönt.

A kormányrendeletek törvényességét azonban a bíró ott is bírálhatja s ha a rendeletet törvénybe ütközőnek találja, alkalmazását mellőzi.

Tengerészeti ügyekben a társországok területén is a fiumei törvényszék bíraskodik, melynek ítélete ellen a budapesti kir. táblához és harmadfokban a kir. kuriához lehet felebbezni. A tengerészeti ügyekben tehát a társországoknak nincsen igazságügyi autonómiájuk.

Továbbá a közigazgatási bíróság hatásköre a társországokra is kiterjed pénz- és vasuti ügyekben.

A főhatalom működése.

ÖTÖDIK FEJEZET.

Törvényhozás.

118. §. A törvény kezdeményezése.

A törvényhozás Magyarországon és társországaiban a királynak és az országgyűlésnek közös joga lévén (1791:12.), a törvények kezdeményezése is a királytól vagy az országgyűléstől indulhat ki. Ez szokásjogi alapon elismert jogelv (H. K. II. 3.), melyet a társországek autonom törvényeire az 1870. évi horvát-szlavon II. t.-cz. formulázott.

Az 1848. évet megelőzőleg a király nem szövegezett törvényjavaslatok előterjesztésével kezdeményezte a törvényt, hanem királyi propositiókban, melyek a követek tábláján mutattattak be s az ott hozott határozatok alapján a főrendi táblán is tárgyalattak. E propositiók és az arra adott országgyűlési válaszok csak anyagát szolgáltatták a megszerkesztendő törvénytövegeknek, melyet a *concertatio* állapított meg.

Az országgyűlési kezdeményezés, mely hajdan a tágabb királyi tanácsot, majd a főrendi táblát illette, a XVIII. század óta kizárólag a követek tábláján történt, vagy a királyhoz intézett sérelmi feliratokban,¹ vagy akként, hogy az országgyűlés egyes kérdések kidolgozására bizottságot küldött ki, mely a XIX. század óta szövegezett javaslatokat is dolgozott ki.

1848 óta az egész törvényalkotási technika megváltozott. Az országgyűlési kezdeményezés divatját vesztette, kivételessé vált, a *király nem személyesen, hanem kormánya által kezdeményezi a törvényt*, nehogy a törvényjavaslat ellen intézett támadások a király személyét is bevonhassák a vitába. A királyi kezdeményezés tehát átalakult kormánykezdeményezéssé.

A kormánynak azonban az alkotmány nem ad törvénykezde-

¹ Salamon Ferencz: Kisebb tört. dolgoz. Az 1741. koronázás és az 1741-iki koronázó orsz.-gyűlés.

ményezési jogot, hanem csak a királynak. És így a kormány minden egyes törvényjavaslat benyújtásánál *királyi meghatalmazásra* szorul, hogy a király törvénykezdeményezési jogát gyakorolhassa. Ha tehát valamely minister törvényjavaslatot készített, azt előbb a ministertanáccsal letárgyalja, ha ez hozzájárult, bemutatja a királynak és benyújtására *meghatalmazást kér*, a melyet nálunk osztrák felfogás alapján tévesen neveznek előzetes szentesítésnek, mert a meghatalmazás megadása a királyt semmire sem kötelezi s az országgyűlést sem gátolhatja abban, hogy a törvényjavaslat szövegét ne módosíthassa. A társországekban a bán által kezdeményezi a király a törvényt.

Az országgyűlési kezdeményezés a parlamenti kormányzati rendszer következtében kivételessé vált, bár jogilag meg nem szűnt. A gyakorlat, melyet az 1885. évi VII. t.-cz. is fönntartott, az, hogy csak a képviselőházban lehet törvényt kezdeményezni. Módjai a következők:

a) a képviselőház határozattal utasítja a kormányt törvényjavaslat benyújtására valamely kérdésnek bizonyos irányú szabályozása iránt;

b) kiküldhet bizottságot vagy megbizhatja valamely állandó bizottságát törvényjavaslat kidolgozására;

c) indítvány alakjában minden képviselő nyujthat be törvényjavaslatot, mely a házszabályok értelmében Magyarországon kinyomatva szétosztandó (H. sz. 197—201. §.), Horvát-Szlavonországokban csak akkor, ha az indítványozón kívül még 10 tag támogatja;

d) Az 1868. évi XXX. t.-cz.-et módosító egyezményes törvények csak a magyar és horvát-szlavon országgyűlések által kiküldött regnicoláris bizottságok útján kezdeményezhetők.

A ministerium által benyujtott törvényjavaslatoktól a képviselőház az országgyűlési vagy bizottsági tárgyalást meg nem tagadhatja s ugyanez áll a bán javaslataira is a társországekban. Ellenben az egyes képviselők javaslata iránt, miután az egyes indványozó indítványát kifejtette, a képviselőház érdemleges tárgyalás nélkül, szavazással határoz, vajjon kívánja-e tárgyalni s ha ezt elhatározta, előbb osztályülési vagy bizottsági tárgyalásra utasítja (H. sz. 129—135 és 201. §.).

119. §. A törvényjavaslatok tárgyalása és megszavazása.

Az 1832 előtti országgyűléseken a törvények szövegét a királyi leiratok és az országos határozatokat tartalmazó feliratok szövege alapján az országgyűlés végső napjaiban egy bizottság állapította meg, mely a két tábla tagjaiból és a kir. kancelláriából alakult. Ezt az eljárást *concertationnak* nevezték.

Az 1832. évtől kezdve az országgyűlési felirathoz a törvényjavaslat szövegét is mellékeltek, hogy a király a szövegre tehessen megjegyzéseket s a concertáló választmány tagjait a követek táblája titkos szavazással választotta nagyobb számmal, mint a menyit a főrendi tábla elnöke kinevezett s a választmánynak eljárásáról tett jelentését a kerületi és országos ülések szabályszerűen tárgyalták.¹

1848 óta azonban a király és az országgyűlés közötti iratváltás és alkudozás megszűnt, mert a királynak az országgyűléssel való érintkezését az országgyűlési tárgyalásokat irányító ministerium közvetíti.

A benyújtott törvényjavaslatok előbb osztályülési vagy bizottsági tárgyalásra utasíttatnak. Újabban az osztályülési tárgyalás mellőztetni szokott. A tárgyalásra így előkészített törvényjavaslatot és arra a bizottság véleményét a bizottsági előadó ismertetvén, előbb az általános, azután a szakaszonkénti tárgyalás folyik. Az általános tárgyalás befejezése után általánosságban szavaznak a javaslatra, szakaszonkénti tárgyalásnál minden szakasznál. Azután következik a harmadszori olvasás és megszavazás, mely arra szolgál, hogy a ki a részletes tárgyalás során tett módosítások miatt a javaslatot elfogadni nem hajlandó, a javaslat elvetésére szavazhasson. A harmadszori olvasás alkalmával, mely a részletes tárgyalás befejezése napján nem eszközölhető, csak oly kiigazítások végezhetők, melyek a módosítás folytán a szövegben támadt ellentétek kiegyenlítésére szolgálnak.

A képviselőházban elfogadott javaslatot, mint határozatot, az indokolás és bizottsági jelentések kíséretében a képviselőtábla elnöke átirat kíséretében a főrenditábla elnökéhez küldi, a ki azt bemu-

¹ Bővebben ismerteti ezt az eljárást Korbuly Magy. közj. 490—491. l. és Ferenczy: Deák Ferencz élete I. 178—179. l.

tatván, a javaslatot a főrenditáblán is bizottságokban, majd nyílt ülésben letárgyalják s vagy elvetve vagy módosítva a képviselőházhoz visszaküldik, vagy megszavazva, országos határozattá emelik.

A társországokban csak egy kamara lévén, ott a ház határozata országos határozat.

120. §. A törvény szentesítése.

A törvényt szentesítés-joga a szent korona birtoka alapján illeti a királyt és így csakis a megkoronázott király által gyakorolható. A szentesítés joga nemcsak abban különbözik lényegesen a vétó jogtól, hogy a szentesítés törvénynyé teszi az országos határozatot, a vétó pedig megakadályozza a törvényhozó testület határozatának törvényerőre emelkedését. Ha csak ez volna a kettő közt a különbség, akkor a vétójog gyakorlása nem volna egyéb, mint a szentesítés elmulasztása. De lényeges a különbség abban is, hogy a vétójog a megalkotott törvénynyel szemben érvényesül, míg ellenben a szentesítés bekövetkezése nélkül törvény létre sem jön. A vétó tehát a törvény egyes rendelkezéseivel szemben is érvényesülhet, holott a szentesítés éppen úgy, mint annak a megtagadása is, nem egyes rendelkezésekre, hanem csak az egész elfogadott törvényjavaslatra érvényesülhet. Helytelen tehát azt mondani, hogy a királyt vétójog is illeti, mert a királynak csak szentesítési joga van, de vétójoga nincsen.

A szentesítés az országos határozatnak királyi privilegium alakjában való írásbafoglalásával és ünnepélyes kiállításával van egybekötve, tehát királyi rendelkezés természetével bír, melyhez ministeri ellenjegyzés is szükséges, továbbá a király aláírásán kívül királyi pecséttel is ellátandó.

A szentesítés alkalmával a király a törvény szövegén nem módosíthat, abból ki nem hagyhat, ahhoz hozzá nem tehet, hanem szóról-szóra az eléje terjesztett szöveget kell szentesítenie. Ez kifejezésre jut a törvény bevezetésében ¹ és a szentesítési záradékban.²

¹ «Mi N. N. . . . kedvelt Magyarországunk és Társországai hű főrendei és képviselői közös egyetértéssel a következő törvényczikket terjesztették szentesítés végett Felségünk elé.»

² «Mi tehát e törvényczikket s mindazt, a mi abban foglaltatik, össze

Nehogy azonban téves szöveg terjesztessék a király elé, a fölterjesztést megelőzőleg a szöveget egy bizottság vizsgálja át abból a szempontból, vajjon megegyezik-e a két tábla által elfogadott határozattal. Ez a bizottság a két tábla egyike elnökének vagy al- (másod-) elnökének elnöklete alatt a két ház jegyzőjéből, a képviselőház, esetleg a főrendiház bizottsági előadójából és az érdekelt minister megbízottjából áll és *egyezettő (concertáló) bizottságnak* neveztetik.

Az átvizsgált és helyesnek talált szöveget a királyhoz a minis-terelnök terjeszti föl szentesítés végett és ha a törvény hatálya Horvát-Szlavonországok területére is kiterjed, nemcsak magyar, hanem horvát szövegben is és a király mind a két szöveget aláírja és pecséttel ellátja (1868:XXX. és 1870:XII.). A törvények eredeti példánya az országos levéltárban őriztetik.

A horvát-szlavon autonom törvényeket az 1873 nov. 28-án szentesített törvény szerint, miután a bán a horvát-szlavon minis-ter útján fölterjesztette, a király legfelsőbb kézirat alakjában szen-tesíti.

121. §. A törvények kihirdetése és közzététele, hatálybalépése.

A szentesített törvény hatályosságának lényeges kelléke a kihir-detés, melynek formái az idők folyamán az ingadozó szokás sze-rint változtak. A kihirdetés az országgyűlésen való felolvasással történt, majd ehhez a törvényhatóságoknak való megküldés is járult.

Törvény a kihirdetés módját először 1868-ban (III. t.-cz.) sza-bályozta, majd az 1870:XII. t.-cz. rendezte e kérdést. Ma az 1881. évi LXVI. és LXVII. t.-cz.-ek szerint minden törvény, a mint Őfelsége szentesítésével el van látva, a kormány által az országos törvénytárban azonnal köztudomásra hozatik s ezzel kihir-dettetik, a szentesítés megtörténtéről pedig a ministerium az ország-gyűlésnek jelentést tesz. A törvények kihirdetése tehát Magyar-országon a közzététellel összeesik. A szentesítés és a közzététel napja az országos törvénytárban szintén föltüntetendő.

sen és egyenkint helyesnek, kedvesnek és elfogadottnak vallván, ezennel királyi hatalmunknál fogva helybenhagyjuk, megerősítjük és szentesítjük s mind magunk megtartjuk, mind mások által megtartatjuk.»

A Horvát-Szlavonországokban is hatályos ú. n. közös törvények kihirdetése a magyar országos törvénytárban való közzététellel történik. A horvát szövegnek a horvát országos törvénytárban történő közzététele alkalmával tehát a magyar országos törvénytárban történt közzététel napját is ki kell tenni, mert ettől a naptól számítatik a hatálybalépés napja. Horvát-Szlavonországokban tehát a kihirdetés napja a közzététel napjával nem egyezik.

Az autonom törvények az 1873 nov. 28-án kelt autonom törvény szerint a horvát-szlavon országos törvénytárban való közzététellel hirdettetnek ki s az eredeti példány az ottani országos levéltárban helyeztetik el.

Úgy a magyar, mint a horvát-szlavon autonom törvények az 1881: LXVI., LXVII. és az 1873 nov. 28-iki autonom törvény szerint, a kihirdetést követő 15. napon lépnek hatályba, hacsak erre nézve magában a törvényben más nap nincsen megállapítva.

HATODIK FEJEZET.

Kormányzás vagy végrehajtás.

122. §. A végrehajtó hatalom természete.

A végrehajtó hatalom alatt (executiva potestas) a magyar közjogban többet kell érteni, mint a mit maga a szó kifejez, azaz nemcsak a törvények végrehajtását, hanem az állam konkrét céljainak a kitűzését és a megvalósításukra szükséges eszközök meghatározását, vagyis a kormányzást is éppen úgy, mint az állami akarat fogatosítását.

A végrehajtó hatalom a következő mozzanatokat foglalja magában:

1. az állami életnek legfőbb középponti vezetését, irányítását, vagyis a tulajdonképeni *kormányzást*;
2. a *rendeleti jogalkotást*, vagyis a végrehajtó hatalmi szervek működésének szabályozását;
3. a végrehajtás *szervezését*, vagyis a hivatalok szervezését és betöltését s a hivatali személyzet működésének ellenőrzését, felügyeletét és fegyelmezését;
4. az *utalványozást*, vagyis az állami célok elérésére szük-

séges anyagi eszközöknek, pénzeknek felhasználás céljából való elosztását;

5. az intézkedést, vagyis konkrét ügyek elintézését;

6. a foganatosítást, azaz az intézkedés útjában álló akadályoknak legyőzését karhatalom alkalmazása által.*

A tulajdonképeni kormányzás, a rendeleti jogalkotás, a végrehajtás szervezése kormányzásnak nevezhető a szó tágabb értelmében, szemben az utalványozást, intézkedést és karhatalmi foganatosítást magában foglaló közigazgatással. Mindezek azonban a való életben összefolyva jelennek meg s a középponti kormányzati szervek éppen úgy végeznek közigazgatást, mint a hogy a helyi hatóságok működésében is van irányzó, kormányzó momentum.

A végrehajó hatalom közjogunk értelmében alakilag a királynál van, de a király e hatalmat csakis a törvények értelmében (1791:12), ma a felelős ministerek által (1867:VII.), tehát a nemzet befolyása mellett, a helyi igazgatásban pedig közvetve a törvényhatóságok által, tehát a nemzet részvételével is gyakorolja (1886:XXI. 18. §.).

A király a végrehajó hatalom miképeni gyakorlásáért senkinek sem felelős, de segédszervei, t. i. a magyar ministerek az országgyűlésnek, a bán a horvát-szlavon országgyűlésnek, a közös ministerek pedig a delegátióknak felelősek, még pedig nemcsak saját cselekményeikért, hanem a király elhatározásaiért éppen úgy, mint alkalmazottaikért és a törvényhatóságok közegeinek cselekményeiért is. De éppen ezért a törvényhatósági közegek is nemcsak az önkormányzati közönségeknek, hanem a ministereknek is felelősek.

123. §. A király végrehajtóhatalmi működése.

I. *Uralmi felségjogok a végrehajtóhatalom gyakorlása körül.*

a) *Hivatalszervezési felségjog.* A magyar állam hivatali szer-

* Az egyes mozzanatok feltüntetésénél Stein Lőrincznek *Verwaltungslehre* című művében foglalt és Concha Győző által is követett (Politika I. 514—515. l.) fejtegetését vettem alapul, de a bíráskodást mint külön államhatalmi funkciót itt mellőztem, a kormányzást pedig mint ide tartozót, a végrehajó hatalom egy mozzanatának tekintem. Bővebben l. Magyarország közjoga című munkám 619—620. l.

vezetékének alapjait már az Árpád-korban a királyság vetette meg. A XIII. század óta megindult nemzeti önszervezkedés azonban visszaszorította a király hivatalszervezési jogát, elannyira, hogy ez a rendi korszakban sem volt képes annyira érvényesülni, mint a patrimoniális nyugati országokban. Csak az 1867. év óta, a parlamenti kormányzati rendszerrel kapcsolatban, a modern állam közigazgatási föladatainak felszaporodása következtében nyert tért a királynak az a joga, hogy a mennyiben közhivatalokat törvények még nem szerveztek, királyi hivatalokat létesíthet és hatáskörüket meghatározhatja, vagy meglévő királyi hivatalokat megszüntethet. A hivatalszervezés természetes korlátja az országgyűlés költségvetési joga és a hivatalokat szervező és hatáskörüket megállapító törvények.

A hivatalszervezési jog nem terjed ki a királyi bíróságokra, a melyeket csak törvény szervezhet, sem az önkormányzati hivatalokra, a melyeknek szervezése az önkormányzati közönségek hatáskörébe tartozik.

b) *A hivataladományozási felségjog.* Ez már nagyobb terjedelemben illeti a királyt, mert a király, mint a végrehajtó hatalom birtokosa, minden méltóság, köztiszttség és hivatal forrása s mint ilyen, méltóságokat adományoz, királyi közhivatalokra vagy maga kinevez, vagy a királyi szervek neveznek ki, vagy pedig a hivatal betöltésénél ő maga vagy közege közreműködik. A ministereknek, bánnak, a fiúei kormányzónak, a bíráknak (1869:IV.), a kir. hivatalnokoknak a VI. fizetési osztálytól fölfelé, a közös hadseregbeli és honvéd tiszteteknek (1889:VI. és 1890:V.) kinevezése a király személyes elhatározása alá tartozik. Más kir. hivatalnokokat a ministerek neveznek ki.

Egyes országos méltóságokra (nádor, koronaőrök) a király csak kijelöl, az önkormányzati tisztviselői állásokra pedig a főispán részint kinevez, részint a kijelölésnél közreműködik.

c) *Kitüntetési felségjog.* Nemesség, főnemesség, előnév, címér, címek és rendjelek adományozása a király személyes elhatározása alá tartozik.

d) *A főfelügyeleti jog.* A király koronázásakor nemcsak a törvények megtartására, hanem arra is megesküszik, hogy a törvényeket másokkal is megtartatja. Joga van tehát a kormány útján az ország közállapotairól tudomást szerezni, a közigazgatás

menetét ellenőriztetni és a törvények megtartásáról meggyőződést szerezve, a visszaélések megszüntetéséről gondoskodni.

A főfelügyeleti jog kiterjed tehát:

1. az összes királyi, törvényhatósági és községi közhatóságok és szervek működésének felülvizsgálatára;

2. mindennemű közzogi és egyéb testületek, jogi személyek, egyházak, továbbá a kegyes alapítványokat és pénzalapokat kezelő szervezetek és közegek működésének ellenőrzésére;

3. az állam anyagi és kulturális felvirágzása eszközeinek felerősítésére, a közcsend, közrend, a személy és vagyonbiztosság, valamint a közérkölesiség megóvására;

A főfelügyeleti jog gyakorlásának rendes szervei az összes királyi és önkormányzati hatóságok, különös szervei pedig a főispánok, a tanfelügyelők, a különös alkalmakra kiküldött királyi biztosok és kormánybiztosok. De a király személyes meggyőződést is szerezhet a dolgok állásáról és minisztereitől e czélból jelentéseket kívánhat, valamint egyes esetekben a jóváhagyást személyes elhatározásának tarthatja fenn, pl. szabályzatokra, alapító levelekre.

e) *A felmentésadói (dispensationalis) felségjog.* Egyes törvények fölhatalmazzák a királyt, hogy személyes elhatározásával a törvényben megkivánt kellékeket egyeseknek elengedje vagy tilalmak, avagy joghátrányok alól fölmentsen. Így korongedélyt adhat, nyugdíjazásnál be nem számítható szolgálati időt beszámíthatat, törvénytelen gyermeket törvényesíthet.

II. *Nevezetes királyi jogok az anyagi felségjogok szempontjából.* A rendi fölfogás maradványa az, hogy alkotmányunkban ma is fontosságot tulajdonítanak annak a kérdésnek, hogy az egyes anyagi felségjogok szempontjából meddig terjednek a király végrehajtóhatalmi jogosítványai s mennyiben vannak ezek az országgyűlés által gyakorlandó nemzeti jogok által korlátozva. A végrehajtóhatalom körében egyes kérdések eldöntése a király személyes elhatározása alá tartozik. Ezekben az ügyekben tehát a minisztereknek a király utasítása szerint kell eljárniok s elhatározását ki kell kérniök. Erre való tekintettel ezekben az ügyekben az elhatározás jogát, mivel az királyi hatáskörbe tartozik, fenntartott felségjogoknak, helyesebben királyi jogoknak nevezzük. (V. ö. 63. §.) Ilyenek:

1. *a külügyek terén a) a képviseleti jog* (ius repræsentationis), melynél fogva az államot a külfölddel szemben a király képviseli;

b) a követküldés joga idegen államokba és idegen államok *kövelei elfogadásának a joga*); * *c) a hadüzenés joga*, mely az 1608. évi k. e. 2. t.-cz. értelmében az ország előzetes tudtával és beleegyezésével volt gyakorlandó (cum præsente et consensu regni); ** *d) a hadviselés joga*, mely a mozgósítás, hadi állományra emelés és a tartalékosok, póttartalékosok és a népfölkelés behívásának elrendelését foglalja magában, újabb törvények szerint a király kizárólagos elhatározása körébe tartozik (1889: VI., 1886: XX. és 1890: V.); *e) a békekötés joga*, mely jogot, ha a békekötés az ország területét, belső jogviszonyait vagy megterhelését érinti, az országgyűlés utólagos hozzájárulásának föltétele mellett gyakorolja; *f) szövetségek és nemzetközi szerződések kötésének joga*, melyről már szóltunk (l. 81. §. 190. l.);

2. *a hadügyek terén a) a közös hadsereg a belső szervezet joga*; az egész fegyveres erőre *b) a vezérlet és c) a vezénylet joga*; ***

3. *a pénzügyek terén a pénzverési és pénzkibocsátási jog*;

4. *az igazságügy terén a) a rögtönítélő bíráskodás (statarium) elrendelésének joga*, mely jog a bünvádi eljárásról szóló 1896: XXXIII. t.-cz.-et életbe léptető 1897. évi XXXIV. t.-cz. értelmében a tulajdonképeni Magyarországon megszűnt és ma már csak Horvát-Szlavonországokban érvényesülhet; *d) a bíróköldés joga*, mely csak polgári perekben illeti a királyt, ha az illetékes bíróság érdekelt, ellenben büntető ügyekben a kir. kuriára ruháztatott (l. 116. §.);

* A rendi korban a követküldés a rendeket is megillette s több törvényben az országgyűlés intézkedik követek küldése iránt (1609: 68., 1613: 43., 1655: 17.).

** Az 1608. k. e. 2. t.-cz.-et több későbbi törvény megerősíti (1613: 5. 1618: 2., 1632: 2., 1638: 1. és 1659: 1.). A hadviselés módja azonban azóta annyira átalakult, hogy e törvények szigorú megtartása ma már a hadjárat sorsát veszélyeztethetné, ha a királynak előbb az országgyűlést kellene meghallgatnia. De ma a ministerium felelős az országgyűlésnek és így, ha a király az ország érdeke ellen indítana hadat, a ministeriumot terhelné az utólagos felelősség.

*** A belső szervezet joga alatt a fegyvernemek aránya, a csapatok száma és számereje megállapításának, katonai intézetek felállításának és szervezésének a jogát kell érteni.

A vezérlet a hadvezetésre, a vezénylet a hadi igazgatásra vonatkozó jogosítványok összessége.

e) a *pertörlés joga*, melynél fogva király a büntető pert, ha a közérdek kívánja, megszüntetheti és f) a *kegyelmezés joga*, melynél fogva a büntető ítélettel kiszabott büntetést enyhítheti vagy elengedheti; * végre g) a *hitbizományok engedélyezésének a joga*;

5. a *főkegyűri jog*, melyről már az egyházak jogállásánál bővebben szólottam (l. 38. §.).

124. §. A ministerium végrehajtóhatalmi működése.

Az 1848. év előtt a király személyesen kormányozta az országot, azaz a kormányzások minden ügyben kikérték a király személyes elhatározását vagy utasítását s önállóan csak akkor intézkedtek, ha a királytól megbízást vagy fölhatalmazást nyertek. Csak a helytartótanács volt az a kormányzék, mely bizonyos ügyekben önállóan is intézkedhetett.

Az 1848. évi III. t.-cz.-kel szervezett magyar miniszterium életbelépése a személyes kormányzás helyébe a ministerium által való kormányzást eredményezte azaz a ministerium az ügyek legnagyobb részét önállóan, a király személyes elhatározásának kikérése nélkül intézi el és csak bizonyos ügyek tartoznak a király személyes elhatározása alá, de ezekben is a királyt a ministerek látják el tanácsesal és a király elhatározásáért is ők felelősek, mert ők adják ki és foganatosítják.

Mind a magyar, mind a közös ministerek végrehajtóhatalmi működése tehát részint tanácsadási közreműködés, részint kiadói, részint foganatosító működés, részint önálló királyt helyettesítő tevékenység.

a) A *ministerek tanácsadói közreműködése*. Régi elve a magyar alkotmánynak, hogy a király tanács nélkül semmit sem tegyen. Számos régi törvény kötelezi a királyt, hogy tanácsosok meghallgatásával határozzon¹ (Szt. István I. k. 7. f. 1298 : 23., 1386 : 3. 1507 : 5.), és hogy magyar ügyekben magyarok tanácsával éljen (1741 : 11., 1791 . 17.). E törvények szerint voltak

* E jogot a király halálos ítélet esetén a kuriának amaz ítélő tanácsa ajánlatára gyakorolja, a mely a halálos ítéletet hozta. A kegyelmezést az igazságügyi miniszter ellenjegyzí.

¹ A kir. tanács szervezetéről és hatásköréről l. Schiller Bódog: Az örökös főrendiség eredete.

a királynak szükségképeni tanácsadói, de a király nem csak ezeknek tanácsával élhetett, hanem tetszése szerint választhatta tanácsosait.

Az 1848. évi III. t.-cz. a minisztereket tette a király szükségképeni tanácsosaivá, de nem tette őket kizárólagos tanácsosokká, mert a király ma is meghallgathatja más magyarok tanácsát is. Sőt közös ügyekben nem magyarok tanácsát is kikérheti. Ez azonban nem változtatja meg azt az elvet, hogy magyar ügyekben a magyar, közös ügyekben a közös miniszterek tanácsát a király nem mellőzheti, noha elhatározásában ahhoz kötve nincsen.

A miniszterek vagy személyes kihallgatáson szóbelileg, vagy minisztertanácsban, a hol a király elnököl, a kérdés megvitatása által, vagy írásban, legalázatosabb előterjesztés alakjában adhatnak tanácsot a királynak, mely utóbbi esetben a legfelsőbb elhatározás tervezetét is mellékelik.

A tanácsért a miniszterek az országgyűlésnek felelősök. A tanácsadási functio által a miniszterek és a miniszterium az ország kormányzatának tulajdonképeni vezetőivé, irányítóivá válnak, mert ők lesznek a király személyes elhatározásának értelmi szerzői, indító rugói.¹

b) *a miniszterek kiadói közreműködése (ellenjegyzés).* Már a középkorban szokásos volt, hogy a királyi elhatározásokat okmány alakjában, pecséttel ellátva és aláírva, a kancellár adta ki. De a kancellár az okmány aláírásáért és a pecsét alkalmazásáért az országgyűlésnek felelős nem volt s az aláírás és a pecsét csak annak a tanusítására szolgált, hogy az okirat a királytól ered. E mellett a király szóbeli parancsokat is adhatott, a melyeket fogantatítani kellett.²

A hol azonban, mint Angolországban a pecsét őret a pecsét alkalmazásáért a parlamentnek is felelőssé tették, mihamar kifejlődött a jogelv, hogy a király csak okmányilag parancsolhat. Ily törekvéssel azonban a magyar alkotmányfejlődésben nem találkoztunk egész 1848-ig.

Az 1848. évi III. t.-cz. éppen ezért a belga alkotmány 64. cikkét recipiálta, a mikor kimondotta, hogy a királynak (és a

¹ V. ö. Polner: A végrehajtó hatalom 70—80. l.

² V. ö. Polner Ö.: A végrehajtó hatalom 65. l.

nádor királyi helytartónak) bármely rendeletei, parancsolatai, határozatai és kinevezései csak akkor érvényesek, ha a budapesten székelő ministereknek egyike aláírja s a törvény ezért az aláírásért a ministert az országgyűléssel szemben felelőssé teszi. Ily módon azt kívánja a törvény elérni, hogy a király csak okmányilag parancsolhasson.

Az aláírás, ellenjegyzés célja tehát nem annak a tanúsítása, hogy a rendelkezés a királytól ered, hanem az, hogy a király elhatározásaiért a minister felelős legyen. Az ellenjegyzés, bár érvényességi kellék, nem a királyi elhatározás megerősítése, hanem csak a külső alaki kellék megadása. Azaz az ellenjegyzés a ministert nem emeli a király fölé, mert ha a minister az ellenjegyzést megtagadja, a király elbocsátja ministerét s helyébe olyat nevezhet ki, a ki az ellenjegyzést teljesíteni fogja. Az ellenjegyzés nélkülözhetetlensége tehát a ministert nem ruházza föl vétő joggal a király elhatározásával szemben.

A magyar ministerek minden ügyben ellenjegyezhetnek, a közös ministerek azonban csak közös ügyekben. Noha vannak törvények, melyek bizonyos elhatározások ellenjegyzését a miniszterelnök dolgává teszik. Kitüntetéseket, címeket és privilegiumokat a felség személye körüli minister szokott ellenjegyezni. A társországok autonóm ügyeire vonatkozó királyi elhatározásokat a horvát-szlavon minister és a bán ellenjegyzik.

Csak egy eset van, a mikor a király miniszteri ellenjegyzés nélkül parancsolhat, ha mint hadi fővezér, a harcztéren rendelkezik, mert e rendeleteiért az a minister felelős, a ki a hadi fővezérré kinevezését ellenjegyezte.

Az ellenjegyzés által a ministerek a királyi elhatározások szükségképeni kiadóiá váltak, de ez eljárásukért felelősök is és nem menthetik magukat azzal, hogy a legfelsőbb elhatározást a király parancsára ellenjegyezték.¹

c) *A ministerek foganatosító tevékenysége.* A királyi elhatározások foganatosítása a ministereknek, autonóm ügyekben a bánnak a föladata. A mennyiben tehát a királyi elhatározás egyszerű közlése vagy kihirdetése nem elégséges, hanem a foganatosítás további intézkedést avagy rendeleti szabályozást igényel, ezt megtenni már

¹ V. ö. Polner Ödön: A végrehajtó hatalom 65—66. l.

a minister feladata. Ilyenkor az elhatározást foganatosító minis-ter (a bán) önálló tevékenységet végez a királytól, azaz maga választja meg a királyi akarat foganatosításának útját-módját és eszközeit.¹

d) *A királyt helyettesítő önálló működés.* A végrehajtóhatalom körébe tartozó ügyek legnagyobb része nem tartozik a király személyes elhatározása alá, hanem azokat a ministerek, autonom ügyekben a bán, mint a király helyettesei, önállóan intézik el, a szerint, hogy melyik ügyben ki ez illetékes hatóság. A minis-tereknek (a bánnak) ez az önálló királyt helyettesítő működése ki-terjed a végrehajtóhatalom minden mozzanatára, de különösen a rendeleti jogalkotásra, az alsóbb hatóságok irányítására és a pénz-utalványozásra.

Minthogy a ministereknek ez az önálló hatásköre ma már legnagyobbreszt törvényen alapszik, mert törvények határozzák meg, hogy mely ügyben ki az illetékes hatóság, a király nem vonhatja el a ministertől az elhatározás jogát a maga hatás-körébe.²

A ministerek tehát a királytól való minden függésük mellett is, az országgyűléssel szemben fönnálló felelősségük következtében önálló tényezőivé lesznek az állami életnek, mert a királyi elha-tározásra is befolyást gyakorolnak, de meg az országgyűlés műkö-dését is irányítják s ha az országgyűlési többség bizalmát bírják, még a törvényhozási akarat is az ő kezükbe kerül.

125. §. A rendeletkibocsátási jog határai.

Fontos, bár igen nehezen meghatározható kérdés, hogy med-dig terjed a végrehajtóhatalom rendeletkibocsátási joga, mert a rendeleti jogalkotásnak tere van az államélet egész mezején s kor-látai inkább elszórt akadályok, semmint szorosan összefüggő vona-lak. A rendeleti jog korlátja a törvény. A hol tehát sok a törvény, ott a végrehajtó hatalom szűkebb korlátok közt mozog, mint a hol kevés a törvény, de éppen a törvények nagy száma miatt több teendő hárul reá.

¹ V. ö. Polner Ö.: A végrehajtó hatalom 68. l.

² Más nézetet vall Polner: A végrehajtó hatalom 61—63. l.

A törvény ugyanis végrehajtást kíván, melynek a módját a végrehajtó hatalom rendelettel határozza meg. Továbbá bizonyos kérdéseket törvény egyáltalában nem szabályoz és így a kormány rendeleti úton kénytelen szabályozni; vagy pedig a törvények bizonyos kérdések szabályozását a rendeleti jog körébe utalják. Végre az államéletnek vannak oly állapotai, melyekben a kormány a törvény ellen is kénytelen rendeletet alkalmazni, hogy az államot nagyobb bajoktól megmentse. E szerint a rendeleti jogalkotásnak is más a határa, ha végrehajtási rendeletről van szó, mint akkor, ha a hiányos törvényt kiegészíteni vagy törvény hiányában a törvényt pótolni, helyettesíteni kell s ismét más, ha szükségrendelet-ről van szó.

a) *A végrehajtási rendelet.* Ha a törvény oly részletes, hogy nemcsak elveket és hatásköröket, hanem a végrehajtás módjait is meghatározza, a törvény életbe léptetésére rendeletre nincs is szükség. Ha pedig a törvény végrehajtása iránt ad ki a kormány rendeletet, a rendelet nem fog egyebet tartalmazni, mint fölhívást a törvény végrehajtására. De ha a törvény csak a főelveket tartalmazza, az egyöntetű végrehajtás érdekében kormányrendeletnek kell meghatározni a végrehajtás módjait és így új jogszabályokat kell rendeleti úton alkotni. Ezeknél az új jogszabályoknál pedig annak az elvnek kell érvényesülni, hogy az új szabályok ne ellenkezzenek a törvénytől, különösen a végrehajtást igénylő törvény céljával és elveivel. Az ily rendeletek pusztán közigazgatási szabályok, melyek csak a hatóságok eljárására vonatkoznak s kötelező erejük a szolgálati felsőbbbségen és az alsó hatóság szolgálati engedelmisségén nyugszik.¹

b) *A törvénykiegészítő rendelet.* Ha a törvény hiányos, hézagos, kiegészítésre szorúl, mely rendeleti úton történik. Ilyenkor tehát a rendelet a törvényt nem csak értelmezi, hanem teljesen új jogszabályokat is tartalmaz, melyek azonban nem ellenkezhetnek a fennálló törvényekkel, mert akkor már nem kiegészítenék, hanem módosítanák a törvényt. Törvényt végrehajtó és kiegészítő rendelet között tehát tulajdonképen nincs is különbség, mert mint Kmety

¹ Kmety: A magy. közj. tankönyve 24. l. Kmety az ily rendeletet nem is tekinti jogforrásnak, noha az, mert jogszabályt létesít, melyet a hatóságok a felekkel szemben is alkalmaznak.

megjegyzzi, végrehajtási utasításainknak legnagyobb része nem pusztán végrehajtási parancs, de újabb (részletező, fejlesztő), általánosan kötelező erejű jogtétel.¹ A végrehajtási és kiegészítő rendelet között tehát csak azt a különbséget lehet tenni, hogy míg az előbbi csak a végrehajtási eljárás szabályaiban tartalmaz új jogtételt, az utóbbi új jogelveket is megállapít, azaz a törvény hiányait jogelvekkel is és nemcsak eljárási szabályokkal egészíti ki. Ennek a különbségnek azonban nincs gyakorlati értéke. Ha a törvényt kiegészítő rendeletben foglalt új jogszabályok ellenkeznek a törvénnyel, különösen a végrehajtást igénylő törvény céljával és elveivel: a bíróságok a rendelet alkalmazását mellőzhetik, a törvényhatóságok pedig a közigazgatási bíróság előtt kérhetik a rendelet megsemmisítését (1907 : LX. t.-cz.).

c) *Törvényt helyettesítő rendelet.* Vannak jogviszonyok, kérdések, a melyeket törvények csak nagyon hézagosan, vagy egyáltalában nem szabályoznak, vagy az erre vonatkozó törvények már elavultak. Ha tehát ezeket a viszonyokat a kormány rendeleti úton szabályozza, törvénybe nem ütközik, ha a szabályozatlan kérdés körén belől marad. Ez azonban nem azt teszi, hogy a kormány a szabályozatlan jogviszonyokat rendeleti úton önkényesen szabályozhatja, mert az alkotmány szelleme bizonyos kérdéseket és bizonyos irányú szabályozást kizár a rendeleti jogalkotás köréből.

Tartalmát tekintve a törvényt helyettesítő rendelet nem tartalmazhat oly rendelkezést, mely a személyes szabadságot és a tulajdon felett való szabad rendelkezést oly módon korlátozza, a mily módon és irányban azt törvény nem korlátozta és korlátozni szokásban sem volt.²

Tárgyát tekintve a rendeleti jogalkotás köréből ki van zárva mindaz, a mire nézve alkotmányunk szellemében csak törvény rendelkezhet (l. 81. §. az országgy. hatásköre 190. l.).

Ha azonban valamely ily kérdésnek szabályozását törvény utalja a rendeleti jogalkotás körébe, mint pl. az 1901. évi XX. t.-cz. a kihágási rendőri bíráskodás szabályozását, a kormánynak kötelessége e kérdést rendeleti úton szabályozni.*

¹ Kmety a magy. köz. tank. 27. l.

² Lechner Ágost. Közj. jegyzetek IX. kiad. 504. l.

* A *törvényt pótló* rendeletről nem teszünk említést, mert e kifejezés kétértelmű s úgy a törvényt kiegészítő, mint a helyettesítő rendeletre egy-

d) *A törvényt felfüggesztő vagy sürgősségi rendelet.* A törvényt felfüggesztő vagy sürgősségi rendelet az állam legfőbb érdekére való tekintettel a fennálló törvényt helyezi hatályon kívül vagy fennálló törvény ellenére rendel el valamit, hogy ezzel, támaszkodva a kormány tényleges hatalmára, az államról súlyos bajok elháríthatók legyenek.

Régibb közjogi íróink arra az elvre támaszkodva, hogy «status reipublicæ suprema lex esto», a *ius eminens* neve alatt a királynak azt a jogot tulajdonították, hogy veszély esetére túlteheti magát a törvényen és sürgősségi rendelettel teheti meg mindazt, a mit az államot fenyegető veszély elhárítására szükségesnek lát.¹ Újabb írók is magukévá tették e fölfogást s csak azt hangoztatták, hogy maga az alkotmány fel nem függeszthető.² Ily jognak az elismerése azonban elismerése volna annak, hogy a király fölötté áll a törvénynek.

A sürgősségi rendelet kiadásának jogát elismerő írók a maguk tanát a törvényekben is előforduló *extraordinaria potestate* alapítják.* Ezzel szemben azonban vannak alkotmányunknak jogtétellei, a melyek e jogot határozottan kizárják.** Az 1848 : III.

aránt alkalmazható. Az előbbi esetben a törvény hiányai pótolhatók rendeleti úton, a mikor a hiányos rendelkezések újakkal kiegészítetnek. Ha pedig törvény nem szabályoz valamely kérdést, a kormány pótolja a hiányt, a mikor rendeleti úton jogszabályt alkot. Erre való tekintettel félreértések elkerülése végett a *törvénypótló rendelet* mint kifejezés nem szerencsés. Lechner pl. a törvényhelyettesítő rendeletet (Közj. jegyz. IX. kiad. 505. l.) is, Kmety ellenben csak a kiegészítő rendelet (26. l.) nevezi így.

¹ Cziráky: Consp. Juris Publ. II. 32. l. 371. §.

² Korbuly Magy. közj. 541—543. l.; Kis István Magy. közj. 20—21. l.; Nagy E. kitér a kérdés megoldása elől. (Közj. 324—325. l.)

* A H. k. I. r. 9. cz. tesz ugyan említést arról, hogy a király *ordinaria potestate* a nemeseket a törvény útján kívül nem háboríthatja s az 1485. évi 9. t.-cz. is említi az *absoluta potentia*-t az *ordinaria potestas*-sal szemben. Ebből azonban nem lehet a törvényfelfüggesztési jogot megconstruálni. A hol pedig a törvény jogot ad a királynak, hogy sürgős szükség esetén országgyűlés nélkül is rendelkezessék, mint az 1715 : 8. váratlan ellenséges beütésre, az 1868 : XLI. és 1890 : V. a honvédségnek az ország határain túl alkalmazására, ott a királynak különös rendelkezési joga annyira specializálva van, hogy a sürgősségi rendeleti jogot e kivételek nem erősítik, hanem gyöngítik.

** Az 1504 : 1., az 1791 : 19., az 1870 : XLII. és 1886 : XXI. a törvényhatóságoknak jogot adnak az engedetlenségre, ha országgyűlésileg meg nem

t.-cz. 32. §-a pedig csak azt teszi a miniszterek kötelességévé, hogy *a közbátorságot és közcsendet a törvény által rendelkezésünkre bízott végrehajtási eszközökkel* tartsák fenn, mert csak akkor rendeli vád alá helyezni őket, ha ezt elmulasztják.

A kormánynak tehát a fennálló törvényeket rendeleti úton fölfüggeszteni joga nincsen s nem is lehet, mert ha volna, akkor a végrehajtó hatalom fölötte állana a törvénynek. De a királynak és kormánynak, mivel a karhatalom fölött rendelkezik, a törvény-nyel ellenkező rendelkezéseket is van módja tényleges hatalmával végrehajtani, különösen akkor, ha a polgárok nagy része ebben támogatja. Közveszély esetén tehát nagyobb bajok elhárítására a kormány él is evvel a hatalmával, (de nem jogával) s abban a reményben szegi meg a törvényt, hogy az országgyűlés helyeselni fogja a kormány eljárását és megadja neki a fölmentést a törvénysértés vádjá alól. Ez azonban nem jog, hanem a kormánynak a felelősség súlya alatt véghezvitt hatalmi ténye, a melynek alkalmazásáért esetleg el is ítéltető és megbüntethető, ha az országgyűlés a kormány eljárását eléggé megokoltnak nem találja.

Joga van azonban törvényfölfüggesztő rendelet kiadására a kormánynak akkor, ha a törvény e joggal bizonyos meghatározott körülmények esetére kifejezetten fölruházza. Így pl. Horvát-Szlavonországokban a gyülekezési jogról szóló törvény (1875 jan. 14.) jogot ad a bánnak arra, hogy háború esetén ennek a törvénynek a hatályát felfüggeszsze. Az ilyen törvényfölfüggesztő rendelet azonban nem szükségrendelet. Magyarországon azonban ilyen törvény nincsen, és így a királynak és kormányának sem arra nincsen joga, hogy rendeleti úton a törvény fölfüggeszsze, sem arra, hogy kivételes hatalommal fölruházott teljhatalmú oly szerveket küldjön ki a végrehajtóhatalom gyakorlására, a melyek csak a királynak felelősök, mint a hogy ez olykor politikai mozgalmak elnyomására királyi biztosok kiküldésével történni szokott.*

szavazott adók behajtása és ujczok kiállítására rendeltetnék el, az 1791 : 12. t.-cz. pedig határozottan mondja: *executiva autem potestas nonnisi in sensu legum exercebitur.*

* A királyi biztosság régi szokáson alapuló rendkívüli intézmény volt, a melyre az 1805. évi 5. t.-cz. kimondja, hogy a törvényhatóságok ne zaklattassanak királyi biztosok kiküldésével, de ha ilyenek mégis kiküldetnek, pártatlanul járjanak el a beárult emberekkel szemben. A felelős ministerium

126. §. A helyi kormányzat.

Az a keret, a melyben a helyi kormányzat és közigazgatás szervei működnek, rendszerint a törvényhatósági és községi beosztással esik össze, nemcsak az önkormányzati, hanem a királyi szervek illetékessége tekintetében is. Így egy-egy pénzügyigazgatónak, egy-egy kir. tanfelügyelőnek a hatásköre egy-egy vármegye területére terjed. Ez alól azonban kivétel is van, mert például a hadkiegészítési beosztás nem teljesen födi a törvényhatóságit, a mennyiben egyes hadkiegészítési kerületi és honvéd kiegészítő parancsnokságok területe egyes törvényhatóságokat csak részben foglal magában.

Arra a kérdésre, hogy a királyi és önkormányzati hatóságok mily mértékben vesznek részt a különböző kormányzati és közigazgatási feladatok megoldásában, röviden a következőkben felelhetünk:

1. *Hivatszervezési jog* a királyi helyi hatóságokat és közegeket egyáltalán nem illeti, ilyenekkel csak a törvényhatóságok és községek birnak, a mennyiben a kormány jóváhagyása mellett a

intézménye a teljhatalmú királyi biztossággal ellentétben is van, mert a király a végrehajtó hatalmat csak a ministerium által gyakorolhatván, királyi biztos által nem is gyakorolhatja. Erre való tekintettel az 1886. évi XXI. t.-cz. a kivételes hatalom gyakorlásának közegévé a ministeriumtól függő főispánt tette, minek következtében a királyi biztosság mint rendkívüli. intézmény, feleslegessé is vált. De hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló királyi biztos önhatalmú kiküldése törvénytelen s ellentétben van az alkotmány szellemével, arra legszembeszökőbb bizonyíték, hogy Tisza Lajos grófnak szegedi királyi biztossá való kinevezésére az 1879: XX. t.-cz. adott fölhatalmazást s a törvény a kir. biztos hatáskörét és a királyi biztosság időtartamát is meghatározta s újabb törvények e törvény hatályát évről-évre [hosszabbították meg.

A királyi biztosság tehát ma már csak mint az ő felsége személyének ünnepélyes alkalmakkor való képviselőtőre hivatott rendkívüli intézmény jöhet szóba, hogy a király az ő személyes cselekménye körébe tartozó egyes actusokat általa végezhesse. Így például kiküldhet a király királyi biztost oly czélból, hogy helyette az országgyűlést megnyissa vagy berekeszsze, vagy a főfelügyeleti jog gyakorlására egyházak zsinataira, congressusaira. De az ilyen királyi biztost is ministeri ellenjegyzéssel kell kiküldeni és végrehajtó hatalommal csakis a királyi actus foganatosítására lehet őt fölruházni.

törvény korlátain belül új hivatali állásokat állíthatnak fel, a meglevőket pedig szaporíthatják.

II. *Hivataladományozási jog* a helyi igazgatás királyi közegeit annyiban illeti, a mennyiben bizonyos kir. hivatali állásoknak adományozását törvény vagy ministeri rendelet egyes helyi hatóságot gyakorló kir. közegre, mint hivatalfőnökre ruházta, a ki tehát ezt a functiót, mint a király vagy a minister helyettese, gyakorolja. Továbbá nagy befolyást biztosít a törvény a főispánnak az önkormányzati tisztviselői állások betöltésénél: a mennyiben az önkormányzati tisztviselői állásokra, a melyek választás útján töltenek be, a kijelölő bizottság fele részét a főispán hívja meg s csak másik fele részét választja a törvényhatósági bizottság közgyűlése s ebben a bizottságban maga a főispán elnököl; továbbá, mert az engedetlenség miatt felfüggesztett tisztviselőket, kivéve az első tisztviselőt, ha a főispán kivételes hatalommal ruháztatott fel (l. 111. §.), ideiglenesen másokkal is helyettesítheti; törvényhatósági tiszteletbeli tisztviselőket kinevezhet; végre, mert egyes önkormányzati tisztviselői állások az 1886. évi XXI. t.-cz. értelmében állandóan a főispán kinevezése útján töltenek be.*

A törvényhatóságokat és községeket is illeti hivataladományozási jog, a mennyiben a legtöbb önkormányzati tisztviselőt maga a törvényhatósági bizottság, községekben egyeseket a közönség,** másokat a községi képviselőt*** választja. A törvényhatóságok tisztújítása azonban a főispánnak, a községké valamely törvényhatósági közegnek közreműködése mellett megy végbe.

III. *Felügyeleti jogot* úgy a királyi, mint az önkormányzati hatóságok gyakorolnak, mert hiszen egyaránt ők a király főfelügyeleti jogának közegei. A király a törvényhatóságok felett leginkább a főispán által, a törvényhatóságok pedig a községek felett

* Így a tvh. főorvost, a rendőrkapitányt, a számvevőket, a levéltárnokot, az árvaszéki nyilvántartókat, a járási és ker. orvosokat, a közig. gyakorlókot, járási írnokokat s a várm. segéd- és kezelőszemélyzetet a főispán nevezi ki.

** Így kis- és nagyközségekben a bírót és a tanácsbelieket, nagyközségekben a közgyámat a közönség választja.

*** Így kisközségekben a körjegyzőt és közgyámat a képviselőtestületek egyeteme, nagyközségekben a jegyzőt, az orvost, rend. tan. városokban az összes tisztviselőket, a rendőrkapitány kivételével, a képviselőtestület választja.

saját önkormányzati tisztviselőik által gyakorolnak felügyeletet. De a törvényhatóságok a területükön működő kir. tisztviselők felett már nem felügyeleti jogot, hanem csak ellenőrzési jogot gyakorolhatnak.

IV. *Rendeleti jog.* A míg a kormány az egész országra nézve rendeleti úton alkothat jogot, addig a királyi helyi hatóságoknak rendelet útján való jogalkotási hatalmuk nincsen, s ilyen hatalmat csak az önkormányzati közönségek, törvényhatóságok és községek gyakorolhatnak, előbbiek a törvényhatósági bizottsági közgyűlésen, utóbbiak a községi képviselőtestületi gyűlésen alkotott szabályrendeletek által. *A particularis rendeleti jog tehát kizárólag az önkormányzati közönségeknél van* s a királyi közegek abból (kivéve Fiumét, a hol arra a kormányzó befolyik és a törvényhatóságot képviselő raprezentanzával együtt állapítja meg a statutumokat), ki vannak zárva.

A rendeleti joggal össze nem tévesztendő a főispán rendelkezési joga a kormány rendeleteinek végrehajtására, vagy a kormány részéről neki adott megbízatás vagy utasítás foganatosítására, mert az ily rendelkezések csak intézkedések egyes esetekre, a melyek nem állapíthatnak meg jogszabályokat.

127. §. A törvényhatósági és községi szabályrendeletek alkotása.

A szabályrendeleteket a törvényhatóság közgyűlésein alkotja. A szabályrendelet csak akkor hajtható végre, ha azt a kormány, illetőleg az érdekelt minister bemutatási záradékkal látja el, azaz kifejezetten tudomásul veszi. A bemutatási záradékkal való ellátást a kormány, illetőleg az érdekelt minister meg nem tagadhatja, ha a szabályrendelet a lényeges kellékeknek megfelel és az állam közérdekét meg nem sérti. A megtagadást a kormánynak indokolni kell (1886: XXI. t.-cz. 12. §.), s ha a megtagadás által a törvényhatóság magát jogában sértve érzi, panaszszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz. (1907: LX.)

A rendőri kihágást megállapító szabályrendeletek megerősítést igényelnek a belügyminister részéről, s a ministernek joga van a megerősítést az általa kívánt módosításoktól, pótlásoktól függővé tenni, vagy pedig fontos okokból megtagadni (1879: XL. t.-czikk

5. §.). Ha a minister a felterjesztéstől számított 60 nap alatt nem nyilatkozik, a felterjesztett kihágási szabályrendelet megerősítettnek tekintetik.

Oly szabályrendeleteknél, a melyeknek alkotását törvény teszi kötelességévé a törvényhatóságnak, joga van a kormánynak a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat, átalakítást kívánni. És ha a szabályrendelet ezután sem volna a törvénynek megfelelő, vagy alaki avagy tartalmi fogyatkozások miatt nem volna alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy ha a törvényhatóság megtagadná az ilyen szabályrendelet alkotását vagy átalakítását, a kormány rendeleti úton intézkedhetik. Az ilyen szabályrendeletet pótló ministeri rendelet azonban azonnal hatályát veszti, mihelyt a törvényhatóság a törvénynek megfelelő szabályrendeletet alkot és az a kormány által megerősítettik. (1886: XXI. 12. §.)

A törvényhatóság szabályrendeletei megalkotásuk után nyolcz nap alatt a törvényhatóság lapjában közhirrre teendők (1886: XXI. 7. §.) és ha az illető minister által bemutatási záradékkal láttattak el, kihirdetendők s a kihirdetés után 30 nap múlva hajtathatnak végre, vagyis lépnek hatályba (1886: XXI. 11. §.).*

Szabályrendeletet a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátaín belül alkothat és a szabályrendelet nem ellenkezhetik a törvénynyel, a kormánynak *hatályban levő* szabályrendeleteivel s a községek törvényben biztosított önkormányzati jogait nem sértheti. Tehát mint particularis jogforrás, nem ellenkezhetik az egyetemes joggal. (Ezt már a H. K. III. r. 2. cz. is tanítja.) Felmerül azonban a kérdés, vajjon az ujabban kiadott kormányrendelet épen úgy megváltoztathatja-e a statutumot, mint az ujabban keletkezett törvény? Erre a kérdésre úgy a törvény szavai szerint, mint a dolog természetéből kifolyólag nemmel kell

* A rendőri kihágást megállapító szabályrendeletek a kihirdetéstől számított négy nap alatt lépnek életbe. Sürgős szükség esetén ideiglenesen joga van a törvényhatóságnak az ilyen szabályrendeletet annak meghozatala és közhirrre tétele után, a belügyminister megerősítése előtt is hatályba léptetni. Köteles azonban azt a közhirrreétel előtt, a megalkotás után 24 óra alatt a belügyministerhez felterjesztetni s a felterjesztésben külön kiemelni, hogy azt ideiglenesen hatályba léptette. Ha a belügyminister az ilyen ideiglenes érvényű szabályrendeletet megszünteti, azt a törvényhatóság hat hónap lefolyta előtt meg nem újíthatja (1879: XL. 6. §.).

válaszolnunk. A törvény szavai szerint a statutum csak *a hatályban levő*, tehát a szabályrendelet alkotásakor már fennálló, nem pedig az azután keletkezett kormányrendelettel nem ellenkezhetik. A kormányrendelet ugyanis nem a szent korona egyetemének, hanem csak a szent korona végrehajtó hatalmát kezelő szerveknek az akarata, és így azt, a mit a szent korona tagjai elhatároztak és a mit a kormány mint a törvénynek megfelelőt, tudomásul vett, tehát a mi mint ilyen jogszabályiá lett, a kormány egyoldalulag többé meg nem változtathatja.

A statutum inkább a közigazgatási jognak, semmint a közjognak a forrása s a közjogban csak annyiban bír fontossággal, a mennyiben egyáltalán jogot alkot.

A községek szabályrendeleteit nem a kormány veszi tudomásul, illetve erősíti meg, hanem annak a törvényhatóságnak a közgyűlése, a melyhez a község tartozik, és csupán a rendezett tanácsú városok rendőri kihágást megállapító szabályrendeletei igényelnek ministeri jóváhagyást.

A községi szabályrendeleteket a községi képviselőtestület alkotja és a megalkotás után 30 nappal, ha ellene fellebbezés be nem adatott, a törvényhatósághoz jóváhagyás végett azonnal felterjeszti. Ha a törvényhatóság a legközelebbi közgyűlésen nem nyilatkozik, a szabályrendelet hallgatólag jóváhagyottnak tekintetik. A szabályrendelet azután kihirdetendő, minek módját a községek maguk határozzák meg s hiteles gyűjteményük iránt is maguk intézkednek.

A községi szabályrendelet nem ellenkezhetik a törvénnyel (az ezzel egyenlő erejű országos szokásjoggal), a kormány és törvényhatóság hatályban levő szabályrendeleteivel. (1886: XXII. 27. §.) Ha a törvényhatóság az ilyen szabályrendeletet megsemmisíti, ez ellen a község a közigazgatási bíróságnál panaszt emelhet (1896: XXVI.).

128. §. A helyi közigazgatás (concret ügyek elintézése).

A tulajdonképeni közigazgatás tárgyalása nem a közjognak, hanem a közigazgatási jognak a körébe tartozik. Ott tárgyatatnak azok a jogszabályok, a melyek szerint adott esetekben a közigazgatási szervezet működik, s a melyek szerint a közigazgatási hatóságok eljárni kötelesek és az ügyek a felsőbb hatóságokhoz vihetők,

vagy az alsóbb hatóságok rendelkezései a felsőbbek vagy a kormány által megváltoztathatók.

A közjogban a helyi hatóságok közigazgatási működésének általános jellemzésénél többre kiterjeszkedni nem lehet. A közigazgatási eljárást a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. t.-cz. és az ennek alapján kiadott ministeri rendeletek szabályozzák.¹

A magyar alkotmány szelleme a királyi és az önkormányzati helyi hatóságok közigazgatási tevékenysége között elvi különbséget nem ismer, hanem az egyes concret ügyek elintézését hol királyi, hol önkormányzati, hol vegyes hatóságok hatáskörébe utalja, a szerint, hogy az egyes concret ügyek minő ügyágakhoz tartoznak. Így pl. a pénz- és adóügyek rendesen királyi, a rendészeti ügyek önkormányzati, a fegyelmi ügyek vegyes hatóságok hatáskörébe tartoznak.

Úgy az önkormányzat, mint a királyi és a vegyes helyi hatóságok által elsőfokban elintézett ügyek vagy felebbvitel, vagy felülvizsgálat alakjában felsőbb közigazgatási hatóságoknak és pedig az ügyek különféleségéhez képest vagy önkormányzati, vagy királyi vagy vegyes hatóságoknak újabb döntése alá, sőt egészen a kormány (ministerek, a társorsszágok autonom ügyeiben a bán) elhatározása elé is kerülhetnek. Elvül csak az szolgál, hogy királyi helyi hatóság határozatát önkormányzati hatóság nem változtathatja meg, csak királyi vagy vegyes hatóság; holott önkormányzati vagy vegyes hatóság határozatai királyi hatóság által megváltoztathatók. Így pl. a kir. pénzügyigazgató határozatát, ha az megfelelőbbé tetik, a közigazgatási bizottság másodfokon, ezét valamely minister felsőbb fokon, megváltoztathatja, vagy az alispáni határozatot az illető minister. A felelbbezés kérdésében tehát a különböző helyi hatóságok között nem elvi a különbség, hanem csak az ügy anyagi tartalma az, a minek alapján a hatáskör megállapítható.

A felsőbb parancs vagy rendelkezés foganatosítása tekintetében azonban lényeges a különbség a királyi és az önkormányzati helyi hatóságok között, mert a míg a királyi helyi hatóságok minden tekintetben a kormány utasításához vannak kötve, addig az ön-

¹ L. a belügyminister által kiadott 1902. évi 125.000 számú ügyviteli szabályzatot.

kormányzatiak a törvényeket maguk is értelmezhetik, a kormány rendelkezései ellenében észrevételeket is tehetnek s a rendelkezés visszavonását is kívánhatják, illetőleg ellenők a közigazgatási bírósághoz panaszszal élhetnek (1907: LX.), sőt két esetben, ha t. i. az adó és az ujoncz az országgyűlésen megszavazva ninesen, az ennek behajtására, illetve kiállítására vonatkozó rendelkezés végrehajtását is jogosítvák, sőt kötelesek megtagadni.

HETEDIK FEJEZET.

Biráskodás vagy igazságszolgáltatás.

129. §. A biráskodás köre, nemei, természete.

A biráskodás is jogalkalmazás, miként igen sok esetben a közigazgatás is az. De a míg a közigazgatás nemcsak a jogrend fenntartását, hanem a közjónak más eszközökkel való előmozdítását is feladatának tekinti, a biráskodás csakis a jogrend fenntartását célozza. Továbbá, a míg a közigazgatás nemcsak fölmerült jogeseteket intéz el, hanem önállóan is intézkedik; addig a biráskodás kizárólag jogesetek elintézésével foglalkozik.

Lényeges különbség van azonban a kettő közt az alakra nézve, mert *a biráskodás csak jogvita (per) alapján lehetséges, mely a bíróság előtt szigorú formák közt folyik s a biráskodás csak a jogvita eldöntésében áll*; holott a közigazgatási eljárás nem jogvita alakjában folyik s a felmerült jogesetet parancscsal intézi el, melynek végrehajtásáról a közigazgatási hatóság gondoskodik.

A biráskodásnak három neme van, ú. m.: magánjogi, büntetőjogi és közjogi (közigazgatási) biráskodás.

A polgári perben a felek vitatkoznak, a bíró csak a kiszabott mederben tartja a vitát s ítélettel eldönti, de ítéletében a felek kérelmén túl nem terjeszkedhetik.

A büntető biráskodásnál a pert, a jogvitát rendezni kell, hogy ítélettel lehessen eldönteni. E végből, ha nincs magánvádló, közvádló képviseli a vádat s ha a terhelt magát nem védi, vagy ha a védelemre nem képes, védőt rendelnek ki számára. A büntetőper közérdekben folyik, az ítélet hivatalból hajtatik, végre s a bíró a vádlott kérelmén túl is terjeszkedhet a büntetés kiszabásában.

A büntető bíráskodás tehát tárgyát és célját tekintve közigazgatás, észszerűségi célzattal, hivatalból való eljárással és föltétlen végrehajtással egybekötve és csak formájára bíráskodás.

A polgári perben hozott ítélet, ha végrehajthatik, a jogrendet helyreállítja; ellenben a büntetőperben hozott ítélet a megsértett jogrendet helyreállítani nem képes, hanem a büntetés csak észszerűségi intézmény, mely a bűnöst elriasztani akarja a bűncselekmény ismétlésétől, vagy megjavítani.

Ez az oka annak, hogy a büntetőbíráskodás egy nemét, a rendőri kihágási bíráskodást ma is közigazgatási hatóságok végzik.

A közjogi vagy közigazgatási bíráskodás alapja valamely közjogi cselekmény vagy közigazgatási intézkedés törvényességének valamely fél vagy hatóság részéről történt kétségbevonása, melynek alapján jogvita támad, vagy a közjogi cselekmény törvényessége kérdésében ellenkező álláspontot elfoglaló felek közt (pl. képviselőválasztási kérdésben), vagy a sértett magánegyén vagy hatóság és a sérelmes intézkedést tevő közigazgatási hatóság közt.

Minthogy a közigazgatási bíráskodás célja a közigazgatás törvényességének a biztosítása, a közigazgatási bíráskodás a közigazgatással szerves kapcsolatban marad.

130. §. A bíráskodás módja.

Kezdetben a király személyesen bíráskodott, majd a királyi főtisztviselők által, s minden per a király elé volt vihető. Később azonban a király személyes bíráskodása egyre szűkebb térre szorult, mignem az 1791. évi 56. t.-cz. azt végképen megszüntette, mert az 1791. évi 12. t.-cz. kimondotta, hogy a bírói ítéleteket sem a politikai hatóságok, sem a király, felülvizsgálat alá nem vonhatják. Ma tehát a király a bíráskodásra semmi befolyást sem gyakorol, hanem csak mint *az igazság forrása szerepel*, a mi leginkább abban jut kifejezésre, hogy az 1869. évi IV. t.-cz. szerint *a bírói hatalom Ő felsége a király nevében gyakoroltatik.*

A bíráskodásban azonban a nemzet is részt vett a fehérvári törvényt napokon, a törvénykező országgyűléseken, a nádor elnöklete alatt tartott proclamata congregatiókon, a megyék gyűlésein és a vármegyei bíróságokon, és *az az elv, hogy a király az igazság*

forrása, leginkább abban nyilvánult, hogy minden peres ügy kezdetben a király elé, később a királyi bíróságok elé volt felebezhető.

Az 1869. évi IV. és a királyi bíróságok szervezéséről szóló 1871. évi XXXI. t.-cz. az önkormányzati bíróságok birói hatáskörének megszüntetésével a nemzetnek a bíráskodásban való részvételét szűk térre szorította, de teljesen meg nem szüntette. Mert a vád alá helyezett magyar ministerek perében a főrendiház bírósága, a közös ministerek perében a delegáció által választott bíróság, a bán perében egyrészen a horvát-szlavon országgyűlésen választott bíróság ítél. Továbbá részt vesz a nemzet a büntető bíráskodásban az esküdtszékek által, a kihágási, közigazgatási és kisebb polgári peres ügyekben az önkormányzati választott tisztviselők által.

A bíróságok területi hatásköre, azaz illetékessége akként van megállapítva, hogy az elsőfokú bíróságok (kivéve néhány speciális bíróságot, mint a közigazgatási és a hatásköri bíróság, melyek végérvényesen határoznak) helyi hatóságok, melyeknek illetékessége egy-egy járásra, törvényhatóságra, vagy ehhez hasonló területre terjed ki. A középfokú bíróságok (kir. ítélőtáblák) illetékessége több törvényhatóság, tehát egy országrész területére terjed, míg a legfőbb birói fórumok országos bíróságok.

A birói eljárás szabályai perrendtartásnak nevezetnek, A perrendtartás egyes nemei (büntető perrend, polgári perrend), önálló tudományágakká fejlődtek, míg ellenben a közigazgatási és a kihágási bíráskodás eljárási szabályait a közigazgatási jogban szokták tárgyalni.

A polgári perrendtartás ma érvényes szabályait az 1868. évi LIV. és az 1881. évi LIX. t.-cz.-ek, a jövőben hatályba lépő, de még életbe nem léptetett szabályait pedig az 1911. évi I. t.-cz. tartalmazza.

A büntető perrendtartás az 1896. évi XXXIII., és az esküdtszékekről szóló 1897. évi XXXIII. és XXXIV. törvényekben nyert szabályozást: a közigazgatási hatóságok által végzett rendőri kihágási bíráskodásról pedig az 1901. évi XX. t.-cz. alapján az igazságügyi miniszterrel egyetértőleg a belügyminiszter által kiadott 1909. évi 65,000 számú ministeri rendelet szól.

A katonai büntető perrendtartás törvényben eddig még szabá-

lyozva nem volt s csak 1911-ben terjesztett erről a ministerium két törvényjavaslatot az országgyűlés elé.

A fegyelmi biráskodás a bírakra és ügyészekre az 1871. évi VIII. t.-cz.-ben van szabályozva. A törvényhatósági tisztviselőkre a fegyelmi biráskodás az 1886. évi XXIII., a községi tisztviselőkre az 1886. évi XXII. t.-cz.-ben nyert szabályozást. Ellenben a királyi hivatalnokok ellen való fegyelmi eljárás csak rendeletekben szabályoztatott.

A közigazgatási biráskodás eljárási szabályait az 1896. évi XXVI. t.-cz., a képviselőválasztások felett való birói eljárást, ha a Kúria előtt folyó perről van szó, az 1899. évi XV. t.-cz. tartalmazza. Azokat az eljárási szabályokat pedig, a melyek szerint az országgyűlés egyes tábláinak (házainak) bizottságai járnak el, a házszabályok tartalmazzák.

ÖSSZEFOGLALÓ RÉSZ.

ELSŐ FEJEZET.

A magyar korona országainak állami egysége.

131. §. A horvát álláspont és alapjai.

Az az autonomia, a melylyel a társországot az 1868. évi XXX. t.-cz. felruházta, sokkal szélesebb körre terjed, mint az, a melylyel 1848-ig a kapcsolt részek birtak, mert a belügyekre, a vallás- és közoktatásügyre és az igazságügyekre, kevés kivételtől eltekintve, mind a kormányzat és közigazgatás, mind a törvényhozás terén a társországok teljes autonómiát élveznek.

Ehhez járul még: 1. hogy Horvát-Szlavon és Dalmátországok többé nem kapcsolt részeknek, hanem társországoknak neveztetnek, s külön territoriummal bíró politikai nemzetnek jelentettek ki, s mint ilyen, a nyelv, színek és czimerhasználat tekintetében is nevezetes kiváltságokkal ruháztattak fel;

2. hogy a törvény, mely a társországoknak a magyar államban ma fennálló helyzetét szabályozza, a középponti kormány és egységes törvényhozás körébe tartozó ügyeket közös ügyeknek nevezi;

3. hogy maga a törvény, mely a társországok közjogi helyzetét szabályozza, szerződéses jellegű egyezményen alapszik s «változás rajta csakis oly módon, a mint létrejött, mindazon tényezők hozzájárulásával tétethetik, a melyek kötötték»; végre

4. hogy a Társországok pénzügyi megterhelésére nézve időnkint a magyar és a horvát-szlavon országgyűlések között pénzügyi egyezmények kötendők, mintha a társországok Magyarországgal szemben különálló jogalany volnának.

Különösen a mi a törvényben használt és közjogilag tökéletlen kifejezéseket illeti, ezek alkalmasak téves következtetésekre. A törvény ugyanis azt a kapcsolatot, mely a magyar korona országai között fennáll, nem állami egységnek, hanem állami *közöségnek* és összetartozásnak, s a magyar korona országainak egységesen, azaz a magyar miniszterium és a magyar országgyűlés által intézendő ügyeit nem *egységes*, hanem *közös* ügyeknek, a magyar országgyűlést közös országgyűlésnek, közös törvényhozásnak nevezi. A magyar ministeriumot a törvény rendesen *központi* kormánynak nevezí ugyan, de azért közös ministeriumnak is, a ministertanácsot közös ministeri tanácsnak, a miniszerelnököt m. kir. közös miniszerelnöknek, a pénzügyministert közös pénzügyministernek. Minthogy pedig a közös ügyek, közös költségek, közös minister kifejezéseket a Magyarország és Ausztria között valóban közös és nem egységes ügyek, költségek és hatóságok jelzésére az 1867: XII. t.-cikk már előbb abban az értelemben használta, hogy itt egymástól két önálló államnak azokat az ügyeit és költségeit kell érteni, a melyek a két államnak közös szervei által egy és ugyanazon kormányzati actussal intéztetnek; a horvát felfogás a közös szónak a Magyarország és társországai között fennálló közjogi viszonynál is ugyanezt az értelmet adta s ebből messze menő következtetéseket vont le a társországok államiságára.¹

A társországok államiságának bizonyítására alkalmasnak találták még felhozni az 1868. évi XXX. t.-cikkben előforduló ezeket a kifejezéseket is: *«horvát-szlavon államföldbirtok»*, *«horvát-szlavon-dalmát honfiak»*, *«Horvát-Szlavon- és Dalmátországok főrendei, világi és egyházi méltóságai»*, a melyek külön horvát-szlavon államvagyon és külön horvát-szlavon állampolgárság és főrendőség fennállására látszanak alkalmas alapot adni.

A horvát állásponton lévők tehát Horvát-Szlavon- és Dalmátországok államiságát és a magyar korona országainak államkapcsolati jellegét részben intézményekre, részben a törvényekben előforduló kifejezésekre alapítják.

A horvát álláspont elmélete, melyet Pliverié fejtett ki tudományos alakban, röviden a következőkben foglalható össze:

¹ V. ö. Pliverié: Der kroatische Staat, 97—99. l.

Horvát-Szlavon- és Dalmátországok, vagy a mint azt a horvátok nevezni szokták, a három-egykirályság, avagy a Horvát-Szlavon-Dalmát királyságok (Kraljevina), mint Magyarországtól különálló állam volt 1102 előtt és mint ilyen, 1102-ben Magyarországgal kapcsolatba lépett, mert a magyar király lett Horvát-Szlavon- és Dalmátországok királyává, de Magyarországra sem akkor, sem később soha be nem kebelezetett.¹ A két ország között keletkezett szövetségi viszonymál fogva, mely szerződésen alapult, a horvát rendek a magyar országgyűlésre küldtek ugyan oratorokat vagy követeket, de ezek ott nem oly állást foglaltak el, mint a magyarországi megyék követei, hanem vetojog illette őket,² és csak azok a törvények voltak Horvátországra is kötelezők, a melyekhez a horvát követek is hozzájárultak, vagy a melyeket a követek előterjesztése alapján a horvát országgyűlés is elfogadott, s a melyeket mint horvát törvényeket azután a király is szentesített.³

Ez az állapot 1790-ben annyiban változott, hogy II. József centralistikus iránya ellen nagyobb erőt vélték a horvátok kifejthetni, ha Magyarországgal szorosabb viszonyba lépnek.⁴ De mivel az, hogy mely ügyek közösek, pontosan meghatározva nem volt, kétség esetén a horvát követekkel egyetértőleg kellett elhatározni, hogy mely ügyek nem tartoznak a magyar országgyűlés, hanem a horvát országgyűlés elé. De Magyarország 1825 óta Horvátországnak ezt a jogát nem akarta elismerni és számos törvényt alkotott Horvátország protestatiója ellenére. És mivel az 1848. évi törvények is Horvátország protestatiója ellenére alkottattak és így reá kötelezők nem lehettek, a két állam közötti szerződési viszonyból kifolyólag Horvátország jogosítva volt nemzeti és állami önállóságának védelmére fegyvert fogni s V. Ferdinand mint Horvátország királya, indította meg 1848-ban a háborút Magyarország ellen.⁵

Így történt meg Horvát-Szlavon- és Dalmátországoknak elszakadása Magyarországtól és így Horvát-Szlavonországoknak joguk

¹ Tomasics Miklós: Temelji Državnoga Prava Hrvatskoga kraljevstva és Karácsonyi János bírálata a «Századok» 1910. é. VIII. füzetében 641—652. l.

² Pliverié: Beiträge 149—153. l.

³ U. o. 140. l.

⁴ Pliverié: Beiträge 157. és 186. l.

⁵ U. o. 194—195. l.

volt arra, hogy meghatározzák a feltételeket, a melyek mellett Magyarországgal ismét kapcsolatba lépni hajlandók.*

Mivel az 1861. évi magyar országgyűlés ezt az álláspontot az egyezkedés alapjául elfogadta, s Magyarország a horvát regnicolaris küldöttséggel egyezkedésbe bocsátkozott és nem követelte, hogy Horvátország az 1848. évi V. t.-cz. alapján választandó követeit a magyar országgyűlésre elküldje: Magyarország Horvátország souverainitását a maga részéről is elismerte,¹ s tények is bizonyítják, hogy az 1848-iki törvények Horvátországra kötelezők nem voltak.²

Az 1868. évben a két országgyűlés között létrejövén a kiegyezés, azt a két országgyűlés külön-külön fogadta el, a király azt mint külön törvényeket szentesítette, s az egyezés Magyarországon mint 1868. évi XXX. t.-cz., s Horvátországban mint I. t.-cz., tehát

* Az e feltételeket tartalmazó s 1861. évi jul. 23-án alkotott horvát-szlavonországi 42. cikkely tartalma a következő: 1. hogy 1848-ban Magyar- és Horvátország között a törvényhozásnak, közigazgatásnak és bíraskodásnak minden közössége jogilag megszűnt; 2. hogy csak azok a törvények maradhatnak Horvátországban is érvényben, a melyek a közös fejedelemnek Magyarország és Horvátország királyává egy és ugyanazon koronával és koronázási actussal való megkoronázását kívánják, de úgy, hogy mind a két országra a hitlevél külön állapíttassék meg; 3. hogy ezenkívül Horvátországot mindazok a közjogok megilletik, a melyek 1847-ig közősek voltak, a mennyiben azok Horvátországnak¹ fennebb említett önállóságával és függetlenségével közvetlenül vagy közvetve nem ellenkeznek; 4. hogy Horvátország mindazonáltal kész Magyarországgal szorosabb közjogi viszonyba is lépni, mihelyt ez a fennebbi önállóságot és függetlenséget, valamint Horvátországnak az 1. §-ban említett realis és virtualis területét elismerendi; 5. hogy az a szorosabb közjogi összeköttetés az említett függetlenségnek és állami egyenjoguságnak alapjain közös törvényhozásban és igazgatásban is állhat, de csak azokban az állami ügyekben, a melyek a megköthendő szövetségi szerződésben közelebbről meg fognak határozatni; 6. hogy a törvényhozás és legfőbb igazgatás a politikai közigazgatási, közoktatási, vallás- és igazságügyekben, valamint a jogszolgáltatás minden fokon nem lehet tárgya a Magyarországgal való szorosabb összeköttetésnek és egyáltalán nem fog tárgyalás alá vétetni; végre 7. hogy mihelyt a magyar országgyűlés ezeket az alaptételeket elfogadja, mind a két országgyűlés küldjön ki egyenlő számú tagokból álló küldöttséget, a melyek a közjogi összeköttetésre vonatkozó szerződést részletesen kidolgozzák és azt mindegyik bizottság a saját országgyűlésének elfogadás véget terjeszszé elő. (Pliverié: Beiträge 205—207. l.)

¹ U. o. 241. l.

² Pliverié: Beiträge 249—250. l.

mint külön magyar és külön horvát törvény iktatott törvénybe,¹ a mikből következik: hogy ez nemzetközi szerződés a két állam, tudniillik Magyar- és Horvátország között, a viszony pedig, a mely így a két fél között létesült, két egymástól független állam szövetsége, melyben mind a kettő bizonyos ügyeknek közös intézési módját ismeri el, de az illető felségjogoknak tulajdonosa marad.²

Horvátország tehát nem Magyarország tartománya és a magyar korona országai nem egységes állam, mert az egységes állam természetete kizárja azt, hogy tartományával szerződheessen,³ hanem a mint 1848 előtt, úgy 1868 után is a magyar korona országai csak államok közössége, azaz államok kapcsolata, melyben két külön territoriummal bíró politikai nemzet, tehát két egymástól független, de egy és ugyanazon fejedelem uralkodása alatt álló állam van, a melyek nemzetközi szerződés alapján, Magyarország hegemoniája mellett, egymással szoros szövetségre léptek s bizonyos szerződésileg meghatározott ügyeknek közös szervek által közös elintézését állapították meg, de egyéb tekintetben egymástól nemcsak a kormányzás és jogszolgáltatás, hanem törvényhozás tekintetében is függetlenek maradtak.⁴

Ebből folyólag a *társországok külön királyság* (kraljevina),* *melyben van külön horvát-szlavon állampolgárság,*⁵ *főrendűség,*⁶

¹ Pliverić: Der kroat. Staat. 33. l.

² Pliverić: Beiträge 280—281. l.

³ U. o. 42. l.

⁴ U. o. 54—64., 65., 67. és 69. l.

* Az 1868. évi XXX. t.-cz.-nek horvát nyelvű kiadása, az 1868. évi horvát-szlavon I. t.-cz. az «országok» (zemlje) kifejezés helyett következetesen «királyságok» (kraljevina) kifejezést használ és a német törvényfordítások s a német írók is mindig «Die Königreiche Kroatien-Slavonien-Dalmatien» néven nevezik a társországokat, holott a «magyar szent korona országai» horvátul «Zemlje svetko krune ugarske», németül «die Länder der heil. ung. Krone» néven nevezetnek. A horvátok arra támaszkodnak, hogy a nyugati szóhasználatban a Regnum királyságot jelent. Ezzel szemben azonban Szlavóniát régebb emlékek már akkor *Regnumnak* mondták, a mikor még a magyar király czímében a *Szlavonia királya* elő nem fordult, s Erdély is *Regnum Transylvaniae* volt, noha fejedelme az elszakadás korában is csak fejedelemnek és nem királynak czímeczte magát. A magyar közjogban tehát a Regnum nem királyság, hanem ország. (V. ö. Ferdinandy: Ország és királyság. «Budapesti Szemle» 1903. évf.).

⁵ U. o. 16. és 414. l.

⁶ U. o. 433. l.

van külön horvát-szlavon királyi hatalom,¹ külön törvényhozás, kormányzat és biráskodás, horvát államnyelv, horvát zászló és címér, tehát külön főhatalom és a közös törvényeknek azok a rendelkezései, a melyek ezzel ellenkeznének, alkotmányellenesen jöttek létre, tehát a társországoakra nem kötelezők.² Mindezeknél fogva különbséget kell tenni a magyar, a horvát és a közös országgyűlés, a magyar és a közös ministerium és ministerek közt,³ azaz a két állam külön államhatalmai és a szövetségnek közös államhatalmi működése között.

A horvát államiság és erre alapított következtetések azonban a magyar szent korona elméletével, a magyar korona országainak alkotmányával, a törvények tételes rendelkezéseivel összeegyeztethetetlenek, a mit kimutatni az alább következő szakaszoknak a feladata.

132. §. A kapcsolt részek 1848 előtt soha sem állottak Magyarországgal szerződési viszonyban.

Horvát-Szlavon- és Dalmátországok, mint láttuk, a mohácsi vész előtt egységes vagy egy administratio alá tartozó területet nem alkottak, mert hiszen nem is egy időben kerültek a magyar király uralma alá és társadalmi viszonyaik, rendi szervezetük s a magyar koronához való viszonyuk tekintetében egymástól lényegesen különböző területek, országok, (mai kifejezéssel tartományok) voltak (l. 52. és 54. §§.). Eme területek között némi összetartozóság csak abban állott, hogy Zsigmond óta állandóan egy és ugyanaz a személy viselte Dalmát-, Horvát- és Szlavonországok bánjainak méltóságát, a mi azonban az egyes országoknak a szent koronához való különböző viszonyán nem változtatott. De a mohácsi vészt megelőző korszakból a mai társaságok jogállása tekintetében jogi következtetéseket vonni annál kevésbé lehet, mivel az akkori kapcsolt részek és Szlavonia területe egészen más volt, mint a mai Horvát-Szlavon- és Dalmátországoknak, mint társországoznak a területe.

A mint nem lehet az egykori kapcsolt részeknek egységéről, azaz a három országról mint *három-egykirályságról* szólni, épen

¹ U. o. 195. és 299. l.

² Pliverié: Beiträge 338., 382., 424. l.

³ Pliverié: Der kroatische Staat 66. l.

úgy nem lehet a régi Horvátország állami különállásáról sem beszélni, mert hiszen Horvátországnak Magyarországgal, sőt Szlavoniával szemben is alárendeltebb helyzete éppen abban jutott kifejezésre, hogy Horvátország nemesi magyar országos nemesek nem voltak, hanem előkelő horvát családok helyi hatósága alatt állottak és csak eme előkelő és a megyék felett örökös jogon hatóságot gyakorló horvát urak voltak országos nemesek s mint ilyenek az ország szent koronájának tagjai. A horvát értelemben vett nemesek pedig nem szerződési alapon, hanem kiváltság alapján élveztek szabadságot, de kisebbet, mint a magyar országos nemesek¹ és így nem autonómiájuk, hanem kiváltságaik csekélyebb volta akadályozta azt, hogy az anyaországba beolvasztassanak.

A mohácsi vész után a kapcsolt részeknek nemcsak területe, hanem fogalma is változást szenvedett, a mennyiben a kapcsolt részek alatt most már nem Horvátországot és Dalmátországot, hanem a horvát lakossággal megtelt és a régi Horvátország és Dalmátia alig számba vehető részével megnagyobbodott régi Szlavoniát értették,² mely most már mint egységes terület, kezdett Horvát-Szlavon- és Dalmátországoznak, tehát kapcsolt részeknek nevezetn, s ekkor kezd a horvát nyelvű kiváltságos lakosság ezen a területen a szlavoniai országos nemesek kiváltságainak keretébe beilleszkedve, municipalis életet élni és horvát particularis törekvéseket érvényesíteni. De ez a terület is csak a XVIII. század óta jelenik meg az országgyűlésen saját közgyűlésén³ és nem az egyes megyék által választott követeikkel, s váltja fel az egyes szlavoniai megyék képviselőtét a kapcsolt részek közgyűlésének collectív képviselőt.⁴

Az egy területté összezsugorodott és a régi Szlavonia területére áttolódott kapcsolt részek azonban még kevésbé tekinthetők államnak, mint a mohácsi vész előtt fennállott Horvátország; mert a kapcsolt részeknek politikai jogokkal bíró osztálya az ott lakó országos magyar nemesség volt, továbbá mert Szlavonia, a melynek területén ez az új jogállásu tartomány keletkezett, a mohácsi

¹ V. ö. Ferdinandy: Magyarország közjoga 145—149. l.

² V. ö. Ferdinandy: Magyarország közjoga 149—152.

³ Ez közgyűlés és nem országgyűlés volt, mint a hogy Pliverié nevezi (Beiträge 158. l.) a generalis congregatiót.

⁴ Ferdinandy: Magyarorsz. közj. 149—152. l.

vész előtt csak kiegészítő része volt az országnak, mely azáltal, hogy oda horvát nyelvű lakosság költözött be, külön állammá nem válhatott. Annak pedig, hogy Magyarország ezzel a területtel bármi tekintetben szerződési viszonyba lépett volna, sem a mohácsi vész előtt, sem azután semmi nyoma nincsen. Annak az állításnak pedig, hogy a kapcsolt részek követéit a magyar országgyűlésen veto illette volna, sem jogi, sem történelmi alapja nincsen* valamint annak sem, hogy a kapcsolt részek területén csak azok a törvények voltak érvényesek, a melyeket a követek előterjesztése alapján a kapcsolt részek közgyűlése is elfogadott.**

De feltéve (bár meg nem engedve), hogy a kapcsolt részek 1790-ig a magyar országgyűlés határozatainak alávetve nem voltak,*** maga a horvát álláspont is elismeri, hogy 1790 óta ez megváltozott s bizonyos ügyek a kapcsolt részekre nézve is a magyar országgyűlésen szótöbbséggel voltak eldöntendők. A valóság azonban nem ez, hanem — a mint az az 1791. évi 58. t.-cikkéből is kitűnik — az, hogy a magyar országgyűlésen törvénybe foglaltatt, hogy a kapcsolt részek municipalis ügyei, azaz azok, a melyek csak a kapcsolt részeket érdeklik, miként eddig, úgy ezentúl is

* A Pliverié által felhozott esetek (Beiträge 149—153. l.), a melyek a vallásügyben hozott törvényeknek a kapcsolt részekre való kiterjesztése ellen tett felszólalásokra vonatkoznak, mit sem bizonyítanak a horvát követek veto joga mellett, mert abból, hogy Magyarország a tisztán katolikusok által lakott Horvátország követéinek kívánságát figyelembe vette, a veto jog fennállására következtetéseket vonni nem lehet.

** Pliverié e tekintetben a magyar kamarának egy Ernő főherceghez 1577-ben intézett véleményére támaszkodik, a melyben a kamara azt mondja, hogy a rendek sérelmet látnának abban, ha eltérnének attól a szokástól, hogy előbb a magyar országgyűlésen hozassék határozat a honvédelmi ügyekre nézve és csak azután a horvátországi közgyűlésen. Ebből a jelentésből semminemű következtetést vonni nem lehet arra, a mire Pliverié következtetni akar, mert a sérelmet abban is láthatták (ha ugyan a horvátok sérelméről van itt szó), hogy a határvédelem terhe egészen a horvátokra háríttatik. Ha pedig a magyarországi rendek sérelmére czélozna a jelentés, akkor az épen Horvátország különállása ellen szólna.

*** Ugyanez a felfogás vonul végig Zágrábmegyének 1861. évi febr. 14-én tartott közgyűléséből Horvát-Szlavonországok és Magyarország összes törvényhatóságaihoz intézett köriratán, a melyet Deák Ferencz az 1454 : 9., 1471 : 6., 1435 : 1. t.-cikkekre való hivatkozással czáfol a «Pesti Napló» márcz. 24-iki számában. (L. Kónyi M., Deák Ferencz beszédei II., 363. l.)

emez országok közgyűlésén tárgyalandók, azaz a viszony, a mely Magyarország és kapcsolt részei között 1790 óta fennáll, ugyanaz, mint a melyik 1790 előtt is fennállott. Más szavakkal, Magyarországtól, i. i. a magyar királytól és országgyűléstől függött mindig, hogy a kapcsolt részeket minő önállóság vagy különállás illesse és hogy mely magyar törvények hatálya terjedjen ki a kapcsolt részekre s melyeké nem, mert a souverainitás Magyarországot a szent korona egész területére épen úgy megillette a kapcsolt részek nélkül, mint azokkal egyetemben.

Magyarország és kapcsolt részei között tehát a viszony nem szövetségen, hanem — a mint ez a történelemből is tudva van — meghódoláson és a magyar király adta kiváltságokon alapult, a mit a «partes subiectæ» vagy később a «partes adnexæ» szavak is elég érthetően kifejeznek.¹

De, hogy a kapcsolt részek nem birtak állami, hanem csak municipalis, mai kifejezéssel élve, tartományi különállással, s a «regna» szóval való jelölésük nem jelentett királyságot, hanem csak történelmi traditio volt, hogy a magyar király hatalmának fénye ezáltal is emeltessék,² azt legjobban mutatja az: 1. hogy a mohácsi vész óta a kapcsolt részek nemesei is csak mint magyar nemesek gyakorolhattak politikai jogokat; hogy közhivatalok tekintetében a kapcsolt részekbeli született honfiak is, a mint ez az 1741. évi 61. t.-czikkből kitűnik, a magyarok nevezete alatt voltak értendők; 2. hogy egy volt a főhatalom a magyar szent korona egész területén, mert egy volt a korona maga, mint a főhatalom symboluma, s a kapcsolt részek Magyarország szent koronájának voltak részei, országai. A kapcsolt részek állami különállásának legnagyobb akadálya épen a szent korona elmélete volt, mert csakis a szent korona jogán birhatott valaki szabad birtokot és vehetett részt annak hatalma gyakorlásában.

Horvátországnak tehát 1848-ban nem volt, nem lehetett joga, mint államnak, a szövetségi viszony megsértése miatt fegyvert fogni Magyarország ellen és elszakadni a magyar koronától; s V. Ferdinand mint horvát király nem indíthatott háborút Magyar-

¹ V. ö. Pauler Gyula: A magyar nemzet története. I. 592. l. 382. jegyz.

² V. ö. Ferdinandy: Ország és királyság. («Budapesti Szemle» 1903. évf. július.)

ország ellen, mert ő Horvátországnak is mint magyar király, volt a királya.¹

Horvátország 1848-ban tényleg elszakadt a magyar koronától, de nem vált önálló állammá, hanem osztrák tartománnyá alakítottatott a Szlavóniának nevezett Dráván túli magyar megyékkel egyesítve. Ez is egy ok arra, hogy ne jöhessen és ne jöhetett legyen 1868-ban a kiegyezés megkötésénél mint állam tekintetbe. A kapcsolat Magyarország és Horvát-Szlavonországok között 1848-ban nem jogilag, hanem csak tényleg szakadt volt meg, s hogy ez a megszakadt kapcsolat és a századok óta fennállott benső, közönsségesen testvérinek nevezett viszony tényleg ismét helyreállítható legyen, ezért kellett Magyarországnak Horvát-Szlavonországok területe és önállósága javára jogi áldozatokat hozni akkor, a mikor ezeknek az országoknak országgyűlésével, mely a magyar alkotmányon kívül állott, egyezkedésbe bocsátkozott s az 1868. évi XXX. t.-cikkbe foglalt egyezményt megkötötte.

133. §. A Magyarország és Társországai között fennálló közjogi viszonyt szabályozó alaptörvény létrejövetelének előzményei.

A kapcsolt részek 1848-ban elszakadván a magyar koronától, a Szlavóniának nevezett drávántúli magyarországi megyékkel és a Muraközzel 1850-ben egyesítve, Horvát-Szlavonországok neve alatt osztrák Kronlanddá alakíttattak.

Az 1860. évi október 20-án kiadott októberi diploma oktroyált alkotmányt adott mind a magyar korona országainak, mind az ausztriai örökös országoknak.

A horvát-szlavon képviselő a régibb alkotmányos intézmények alapján, de az 1848 előtt politikai jogokkal nem bíró osztályok bevonásával rendeleti úton szerveztetvén, az 1861. évi februárius 26-án kelt legfelsőbb leirattal, — tehát a birodalmi tanácsot szervező februári patens kiadásával egyidejűleg — megnyitotta és felhívotta, hogy mindenekelőtt a Magyarországhoz való viszony kérdését vegye tanácskozás alá.²

A Deák Ferencz által Zágrábmegye körlevelére írt hirlapi

¹ V. ö. Ferdinandy Ország és királyság, (Bp. Szemle 1903. évf.)

² V. ö. Pliverić: Beiträge 204. l.

válasz¹ hatása alatt azonban Horvát-Szlavonországok országgyűlése nem fogadta el az októberi diplomát és nem küldött követeket a birodalmi tanácsba, hanem annak a kivánságának adott kifejezést az 1861. évi július 23-án alkotott 42. czikkkel, hogy az ebben foglaltak alapján ismét Magyarországgal kíván szorosabb közjogi kapcsolatba lépni, s az 1847-ig fennállott viszonyt egyezményes alapon újonnan rendezni.

Az 1861. évi magyar országgyűlés, ugyanabból a czélból indulva ki, a melyből Deák Ferencznek a «Zágrábmegye körlevele és az egyesülés» című czikke, t. i. az egyesülés tartósságát és üdvös voltát a kölcsönös megegyezés- és benső kibékülésben keresvén, hajlandónak mutatkozott az egyesülés iránt a horvát-szlavon országgyűléssel egyezkedésbe bocsátkozni,² de ezzel Horvát-Szlavonországoknak állami különállását sem az 1848-ik évet megelőző, sem az egyesülés utáni időre el nem ismerte, sőt ellenkezőleg, mivel nem lehetett abban a helyzetben, hogy a társországokat fegyverrel kényszerítse a szent korona megbontott egységének helyreállítására, épen utalva volt arra, hogy eme egység helyreállítása érdekében hozzon áldozatokat Magyarország feltétlen túlsúlya tekintetében.

A két országgyűlés közt azonban az alkudozások ekkor még meg nem indulhattak, mert a fenforgó viszonyok miatt Ő Felségének magyar királylyá való megkoronázása meg nem történhetett és az országgyűlés feloszlattatott.

Az 1865/67-ik évi magyar országgyűlés tartama alatt azonban, az 1866. évi februárius 27-ről kelt királyi leirat felszólította Horvát-Szlavonországok gyűlését, hogy válaszszon küldöttséget, mely a Pesten székelő magyar országgyűlés küldöttségével a Magyarországgal való közjogi kapocs és a birodalomhoz, azaz Ausztriához való viszony tárgyában alkudozzék. Erről a magyar országgyűlés is értesülvén, hogy a kiegyezést és a horvátoknak Magyarországgal való kibékülését siettesse és az elszakadt részeknek a szent koro-

¹ Megjelent a Pesti Napló 1861. évi márcz. 24-iki számában. Közli Kónyi Manó Deák Ferencz beszédei II. köt. 361—377. l.

² — «de az elszakadás meggátlására tetteges lépéseket nem teendünk s erőszakhoz még akkor sem nyulnánk, ha azt tenni hatalmunkban volna. Mert a gyűlölséggel párosult kényszerített kapcsolat nem volna áldáshozó sem mireánk, sem ő rájuk» (mondja Deák Ferencz id. czikke).

nával való egyesülése útjából minden akadályt elhárítson, szintén 12 tagból álló bizottságot választott, a mely által a horvát-szlavon képviselő részéről választott 12 tagú bizottsággal alkudozásba bocsátkozott.

Ezzel azonban Magyarország Horvát-Szlavonországokat vele alkudozó önálló államnak el nem ismerte, mert az alkudozások alapja épen a megszakadt jogfolytonosság helyreállítása volt, és így annak a jogi viszonynak az újra létesítése volt a cél, mely 1848-ig tényleg, de jogilag azóta is mindig fennállott. Minthogy pedig 1848-ig a kapcsolt részek nem voltak önálló állam, Magyarország Horvát-Szlavonországokat annál kevésbbé ismerhette el önálló államnak azóta.*

A magyar országgyűlés álláspontja az volt, hogy a horvátokat, kik 1848-ban ellenséges érzületet tanúsítottak a magyar nemzet iránt, engedelkenységgel kell kiengesztelni és a magyar állameszme hiveiül megnyerni s e végből a horvát képviselőt — mint mondani szokás, — tiszta lappal kell megkinálni, hogy arra kívánságait feljegyezze. Ebben rejlik a magyarázata annak, hogy a társországok autonómiája szélesebb körű, mint volt a kapcsolt részeké 1848 előtt.

A 12—12 tagból álló regnikolaris bizottságok Pesten összeülvén, egy magyar tagot elnökül választottak és részben szóbelileg, részben írásbélileg tárgyaltak egymással. Az 1866. évi tárgyalások

* A horvátoknak Pliverienél is kifejezésre jutó az a felfogása, hogy rájuk az 1848. évi törvények nem voltak kötelezők, mert azok megegyezésük ellenére alkottattak, és ennek a felfogásnak a társországok államisága mellett bizonyítákként való felhozása (Beiträge 208—213) sehogy sem állja ki a kritikát akkor, a mikor kétségtelen tény az, hogy ezeknek az országoknak az alkotmánya 1848 után épen úgy felfüggesztetett, mint a leltiport Magyarországé, hogy a közigazgatásban a horvát nyelv épen úgy nem szerepelt, mint itt a magyar és a horvát nyelvnek az igazságszolgáltatás és a politikai közigazgatás körében való behozatala csak 1860-ban történt meg. A horvát nyelv ellen az 1825 óta hozott magyar törvényeknek, mint az elszakadás okának feltüntetése sem felel meg a történeti valóságnak, mert a mint azt Deák Ferencz a Zágrábmegye körlevelére adott válaszában kimutatja, a kapcsolt részek a magyar nyelv ellen a latint, és nem a horvátot védték, s az 1844: II. t.-cz. ellen nemcsak nem tiltakoztak, de az 1847. évi országgyűlés kezdetén a főrendiházban a horvát követ utasítására hivatkozva magyarul szólott. (L. Kónyi Deák F. beszédei II. 366—367. l.)

azonban a porosz hadjárat miatt megszakadtak és csak 1867-ben, a magyar alkotmánynak a felelős magyar ministerium kinevezése által történt helyreállítása után folytatódtak. Ámbár Ő Felsége magyar királylyá minél előbb leendő megkoronáztatása érdekében 1867 április 23-áról kelt leiratában a horvát-szlavon képviselőket a megegyezés gyorsítására szólította fel és az iránti kívánságát fejezte ki, hogy a koronázó országgyűlésen a társországek is képviselve legyenek, a tanácskozások csak 1868-ban vittek eredményre, úgy hogy a koronázás a társországek képviselőinek részvétele nélkül ment végbe. Végre a regnikolaris deputatiók minden pontban megegyeztek egymással, kivéve Fiume autonomiáját.

A társországek képviselője 1868. évi szept. 24-én és 25-én, a magyar országgyűlés pedig, — miután az 1868. évi november 7-én kelt királyi leirat azt ajánlotta, hogy Fiume iránt az egyezkedés külön folytattassék, — 1868. november 11-én fogadta el a regnikolaris bizottságok által megállapított egyezményt, a mely a ministerium által a királynak a benyújtási meghatalmazás megadása végett bemutatattván, törvényjavaslat alakjában november 13-án a képviselőház elé terjesztetett és itt november 14-én, a főrendiházban november 16-án elfogadtatott, és mint 1868. évi XXX. t.-cz., november 17-én szentesítettett s még ebben a hónapban a magyar országgyűlés mind a két házában kihirdettetett; a horvát szöveg pedig még november 8-án szentesítettén, miután annak szövege a Fiuméra vonatkozó álláspontnak megfelelően módosítatott, a horvát-szlavon országos törvénytárban mint 1868. évi I. t.-cz. tétéletett közzé.

134. §. Az 1868. évi XXX. t.-cz. és az ezt módosító törvények jogi természete.

Az 1868. XXX. t.-cz. magában a törvény szövegében «egyrésről Magyarország országgyűlése, másrésről Horvát-Szlavon- és Dalmátországek országgyűlése között a közöttök fennforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt közös megállapodással» létrejött egyezménynek neveztetik (bevez.). Továbbá a törvény 70. §-a szerint ezen az egyezményen változás «csak ugyanazon módon, a mint létrejött, mindazon tényezők hozzájárulásával tétethetik, a melyen kötötték.» Végre ez az egyezmény nem csupán külön törvény-

könyvekbe iktattatott, a mint azt a törvény 70. §-a rendeli, hanem Magyarországon mint XXX. t.-cz., a társországokban pedig mint I. t.-cz. tétetett közzé. A horvátok és német írók mindezekből azt következtetik, hogy ez az egyezmény két egymástól független, bár egy személy uralkodása alatt álló állam között kötött, tehát külső, azaz nemzetközi szerződés. Más szavakkal: hogy ez nem a magyar korona országainak egész területére hatályos egységes törvény, hanem külön magyar és külön autonom horvát-szlavon törvényekkel beiktatott nemzetközi szerződés.¹

Ezt a felfogást megerősíteni látszik az is, hogy valahányszor ez az alaptörvény a 70. §-ban meghatározott módon módosított, mindannyiszor ugyanazt az eljárást követték, hogy t. i. az ujonnan létrejött egyezmény ismét a külön magyar és autonom horvát-szlavon törvények alakjában jelent meg a magyar és a horvát-szlavon autonom törvénytárban.

Felmerül tehát a kérdés, vajjon a Horvát-Szlavon-Dalmát-országok közjogi helyzetét szabályozó törvény jogi természete különbözik-e más törvények jogi természetétől s ha igen, mennyiben, és vajjon lehet-e azt külön törvényekkel beiktatott nemzetközi, azaz külső államszerződésnek tekinteni, vagy pedig az a magyar korona összes országainak egységes törvénye.

I. Az első kérdés az, vajjon az 1868. évi XXX. és a horvát-szlavon 1868. évi I. t.-cikkek, bár azonos tartalmu, de két egymástól külön törvénynek tekintendők-e, vagy pedig a magyar korona összes országainak egységes és ugyanazon alaptörvénye-e mind a kettő, s a különböző számmal való jelzés csak a kétnyelvű közzététel következménye.

A külső alak az előbbi mellett vallana. De ha az okot, a mely miatt ez az egyezmény, valamint az ezt módosító többi egyezmények is a külön törvények alakjában jelentek meg, kutatjuk és magának a törvénynek önmagát jellemző kifejezéseit vesszük figyelembe, az utóbbi álláspontot kell helyesnek tartani.

A külön törvények alakjában való megjelenésnek oka semmi egyéb, mint az 1868. évi XXX. t.-cz. 70. §-ában foglalt annak a rendelkezésnek a félreértése, hogy «ezen egyezmény a legmagasabb szentesítés után mint Magyarország s Horvát-Szlavon-Dalmátorszá-

¹ Pliverié: Beiträge 280—281. I. és Der kroatische Staat 14—47. I.

gok közös alaptörvénye, a nevezett országok külön törvénykönyveibe iktattatik.»

A törvény ugyanis nem a *külön törvényekbe* iktatást, hanem a *külön törvénykönyvbe* iktatást, azaz azt rendeli, hogy a magyar példány a magyar törvénytárba, a horvát nyelvű példány pedig a horvát törvénytárba iktattassék, azaz ott tétessék közzé, tehát semmi egyebet, mint a mit az 1870. évi XII. t.-cz. is rendel az u. n. közös törvényekre nézve. Hogy a külön törvények alakjában történt megjelenés csak téves eljárás, az kitűnik abból: 1. hogy a törvény bevezetése ezt az egyezményt *«Magyarország s Horvát-Szlavon- és Dalmátországok közös alaptörvényé»*-nek nevezi; 2. hogy a 70. §. is ugyanígy nevezi s még hozzá teszi, hogy *«ezen egyezmény az egyezkedő országok külön törvényhozásainak tárgya nem lehet.»* Kétségtelen tehát, ez nem azonos tartalmu két külön törvény, hanem a magyar korona összes országainak egységes törvénye.*

* Az «*egyezmény*» kifejezés alatt itt nem csupán a két országgyűlés között létrejött megállapodás, hanem maga a törvény értendő. Ez kitűnik a 68. §. ezen szavaiból: «ez egyezmény szentesítése után mindazon törvények és fennálló határozatok, melyek azzal ellenkeznek, megszűnnek érvényesek lenni.» Minthogy pedig szentesíteni csak törvényt lehet a királynak s csak törvény változtathat fennálló törvényeken: kétségtelen, hogy itt az egyezmény szentesítése alatt a törvény szentesítése értendő, és így az egyezmény maga a megegyezés alapján létrejött törvény.

Jászi Viktor ellenben (Tanulmányok a magy. horv. közj. viszony köréből 7. l. és 15–24. l.) abból a körülményből, hogy a képviselőház 1868. évi nov. 11-én tartott ülésén Deák Ferencz javaslatára azt a határozatot hozta, hogy az egyezményt a ministerium szentesítés végett terjeszsze a király elé, s ha az szentesítve leérkezik, akkor törvényjavaslat kiszítendő, mely mellett az egyezmény becikkelyeztetik, azt a következtetést vonja, hogy előbb az egyezmény szentesítettett, és ez a szentesítés, és nem a törvény szentesítése az, a mi a jogszabály létrejöttét perfektuálta, ennél fogva az 1868. évi egyezmény utáni bármely egyezmény külön törvényecikkelybe iktatása nem szükséges, nem is alkotmányszerű, hanem a szentesített egyezmény a két ország törvénytárában ép úgy közzéteendő, mint bármely más közös törvény.

Ez azonban téves okoskodás, mert olyan szentesítés, a melynek megtörténte külsőleg, azaz a szentesítés helyének és idejének világos megjelölése mellett feltüntetve magában az egyezményben nincsen, jogilag végbement szentesítésnek, mely az egyezményt perfektuálja, nem tekinthető; már pedig az 1868. évi egyezménynél csak a törvényszentesítés jut kifejezésre, a Deák által említett előzetes szentesítés pedig nem egyéb, mint nem szabatos megjelölése a benyújtásra adandó királyi meghatalmazásnak.

II. A másik kérdés az, vajjon az emez egyezmények alapján létrejött törvények jogi természetűe különbözik-e más törvények jogi természetétől, s ha igen, mennyiben?

Az 1868. évi XXX. t.-czikk 70. §-a kimondja, hogy: «ezen egyezmény az egyezkedő országok külön törvényhozásainak tárgya nem lehet, s változás rajta csak ugyanazon módon, a mint létrejött, mindazon tényezők hozzájárulásával tétethetik, a melyek kötötték.»

Sem a 70. §., sem a törvénynek más szakasza nem állapítja meg szabatosan, hogy az egyezménynek nevezett 1868. évi XXX. t.-cz. miként jött létre, és így e tekintetben csak a történelmi események adhatnak támpontot.

Hogy mit kell érteni «mindazon tényezők hozzájárulása» alatt, arra könnyű a választ megadni: hogy t. i. a magyar országgyűlés, a horvát-szlavon országgyűlés és a magyar király. A szent korona elmélete szempontjából tehát e törvény előkészítésénél a szent korona tagjainak akarata úgy rendes és egyetemes alakjában a magyar országgyűlésen, mint particularis alakjában a horvát-szlavon országgyűlésen jutott kifejezésre. A 70. §. a jövőre is szabálylá teszi, hogy a törvény minden módosításánál a szent korona tagjainak összessége előzetesen úgy egyetemes, mint partikularis alakjában fejezze ki a maga akaratát.

A 70. §. azért kívánja a törvény módosításához a szent korona tagjai összessége akaratának úgy egyetemes, mint partikularis alakban való megnyilatkozását, hogy a társországeknek ne kelljen tartani attól, hogy a magyar országgyűlésen, a hol az ő képviselőik kisebbségben vannak, a törvénynek a társországek autonómiája rovására való módosítása keresztül vitetik.

Hogy tehát ez ne történhessék, szükséges, hogy a módosítás iránt a két országgyűlés között előzetes megegyezés jöjjön létre, a mely ha létrejött, és törvényjavaslatba foglaltatott, a király azt mint új közös, helyesebben egységes alaptörvényt szentesítse.

Az «ugyanazon mód» tekintetében már a történelmi események az irányadók (l. 132. §.), de a történelmi momentumok közül csak azok lehetnek lényegesek és határozók, a melyekre magában az 1868. évi törvény szövegében van hivatkozás.

A bevezetés az országgyűlések közös megállapodásáról tevén említést, a lényeges az, hogy a módosítás iránt is ezek, nem pe-

dig a magyar kormány és a bán egyezzenek meg. Az országgyűlések megegyezése pedig regnikolaris bizottságok útján készítettven elő, s ezek egyező javaslata terjesztetven mind a két országgyűlés elé, a módosításnál is regnicolaris bizottságok útján kell megegyezni s az ezeknek egyetértésével megállapított szöveget kell a két országgyűlésnek elfogadni, és csak akkor, ha ez megtörtént, lehet a királynak a törvényt magyar és horvát szövegben mint közös alaptörvényt szentesíteni, és a magyar és a horvát-szlavon országos törvénytárakba iktatva, mint egységes törvényt kihirdettetni.*

A regnikolaris bizottságok útján való tárgyalás és megegyezés azonban csak az 1868. évi és az ezt követő egyezményes törvények módosításánál elengedhetlen feltétel, mely az 1873. évi XXXIV., az 1880. évi LIV. és 1889. évi XL. t.-cz. alkotásánál sem mellőztetett, de nem azoknál a törvényeknél, a melyek az egyezményes törvények bizonyos idő múltán hatályukat veszítő részeinek, jelesen az időnkint lejáró pénzügyi egyezményeknek hatályát ideiglenesen meghosszabbítják, a melyeknél tehát elégséges, ha mind a két országgyűlés közreműködésével külön törvények alkottatnak, a melyek a lejárt rendelkezések hatályának meghosszabbítása iránt rendelkeznek. Ezeknél ugyanis, — mint például az 1887. évi LIII. és 1888. évi XXXIV. t.-czikknél — mivel a fennálló közös törvényt nem módosítják, a 70. §. rendelkezése nem irányadó.**

* Az egyezményes törvények megalkotásánál azonban a gyakorlat az volt, hogy a törvény mint külön magyar és külön horvát törvény szentesített és a horvát szöveg az autonóm törvényeknél szokásos jelzéssel tétetett közzé a horvát-szlavon törvénytárban. Ez a gyakorlat tehát alkotmányellenes, a mint arra Jászi V. is. (i. m. 23. l.) czéloz, és alkotmányszerűségének indoklására nem hozható fel, hogy ez 1868-ban is így történt és így az «ugyanazon mód» lényeges kellékének kell a külön megjelenést is tekinteni; mert már maga az a tény sem volt alkotmányszerű, hogy a horvát szöveg 1868 évi november 8-án, tehát oly időben szentesítettett, a mikor a magyar országgyűlésen az még el sem fogadtatott, és hogy a szentesített horvát szöveg azután utólag tétetett oly módosítás, a mely a társországok országgyűlésének hozzájárulása nélkül Fiumét illetőleg a magyar szöveggel való egyezés kedvéért vitetett véghez.

** Jászy okoskodása (mely azon a felfogáson alapul, hogy ezek is módosítják a fennálló egyezményt, mert annak azt a rendelkezését, hogy a pénzügyi egyezmény bizonyos idő múlva lejár, megváltoztatják), hogy e törvények hozatala nem alkotmányszerűen történt, mert a regnikolaris bizottságok tárgyalása mellőztetett, minden esetre erőltetett (l. Tanulmányok 12. l.). De még

Az 1868. évi XXX. t.-cz. és az ezt módosító törvények jogi természete tehát nemcsak abban különbözik más törvényeink jogi természetétől, hogy egyezkedésnek eredményei, azaz hogy a két országgyűlés előzetes egyezkedése útján készítettettek elő, hanem abban is, hogy módosításuk is a két országgyűlés előzetes megegyezéséhez van kötve.

A magyar alkotmány történetében nem példátlan az eset, hogy valamely törvénynek létrejövetelét egymással szemben önállóságra szert tett hatalmi tényezők közötti alkudozás előzte meg s hogy az ily törvény szerződési alapon és szerződéses tartalommal alkotott meg. Így volt ez mindazoknál a törvényeinknél, a melyeket belső államszerződéseknek vagy államalkotó szerződéseknek nevezünk a magyar közjogban. Épen így volt ez az 1868. évi XXX. t.-cz. megalkotásánál is. A szent korona teste, a magyar országgyűlés, egy elszakadt részével, Horvát-Szlavonországgal, a szent korona előbbi teljességének helyreállítása céljából ez országok országgyűlését egyezkedő félnek ismerte el, a midőn annak bizottságával az 1848-ig fennállott közjogi viszony módosítása iránt tárgyalásokba bocsátkozott,* de a midőn a szent korona egysége és

kevésbé állhat meg Pliverié okoskodása (Beiträge 334—336. l.), mely szerint az a körülmény, hogy a pénzügyi egyezményeket meghosszabbító törvényeknél a magyar ministerium és a bán megegyező javaslatokat terjesztettek mind a két országgyűlés elé, ha nem is verbis, de factis a mellett bizonyít, hogy itt két egymástól független ország közötti viszony áll fenn, s Horvátország és felelős kormánya paritásos viszonyban van Magyarországgal és felelős kormányával. Hiszen ha a két országgyűlés oly ügyben, mely a társországok autonómiájába tartozik, megegyező törvényeket alkotna, ebből még nem következne az, hogy eme megegyező törvények is a 70. §. rendelkezése alá esnek és csak megegyező törvényekkel volnának megváltoztathatók. Pedig Pliverié okoskodása ide visz és erre Jászi is helyesen utal (Tanulmányok 17—18. l.).

* Az egyezkedő félnek való elismerés azonban nem azt teszi, hogy azt egyuttal egyenjogú félnek is elismerték volna. A magyar országgyűlés ugyanis, ha az egyezkedés eredményre nem vezet, azt is tehetné volna, hogy oly javaslatot terjeszt a király elé, mely szerint — tekintettel arra, hogy a társországok országgyűlése a szélszperével való megegyezést meghiusította — a társországok Magyarországra egyszerűen bekebelezetnek, s ha a király ezt szentesíti, egyedül tőle függött volna, hogy a törvényt ezután a társországok területén végrehajtsa s ha ezek lakossága ellene szegül, az ellenszegülést fegyveres erővel legyőzze. Az országnak és királynak ehhez kétségtelenül joga volt s hogy azzal nem élt, annak politikai okai voltak.

teljessége a létrejött megegyezés alapján helyreállíttatott, a szerződésszerűen előkészített törvényt a szent korona egységes akarata tette kötelező jogszabálylá a szent korona egész területére. *Az 1868. évi XXX. t.-cz., tehát nem külső, hanem belső államszerződés vagy államalkotó szerződés.*

Csakhogy a míg más államalkotó szerződéseinknél a szerződő részek külön jogalanyiséga azonnal megszűnt, mihelyt a szent korona egysége helyreállíttatván, az államalkotó szerződés törvénybe iktattatott; addig ennél a törvéynél magában a törvényben kimondatott, hogy mindannyiszor, valahányszor ezen a törvényen módosítás eszközendő, a részek külön jogalanyiségüknek látszatát, de csak ebből az egy célból visszanyerik, azaz ilyenkor a módosító törvényt a két országgyűlés regnikolaris bizottságai útján eszközendő megegyezés alapján kell előkészíteni, de a megegyezés létrejöttével ismét az egységes szent korona fejezi ki a maga akarátát. A törvény tehát a 70. §. szóban forgó rendelkezése által eltért a magyar alkotmányos életben eddig sértetlenül szem előtt tartott attól az elvtől, mely szerint a szent korona a maga akarátának módosításában mechanikus korlátozásokat nem ismer, a mi nem csekély jele a történelmi multhoz való ragaszkodás nagymérvű hanyatlásának.

Ez azonban a társaságok közjogi helyzetét szabályozó törvények jogi természetén mit sem változtat. A horvát felfogás, hogy t. i. ezek a törvények Magyarország és Horvát-Szlavon- és Dalmátországok között kötött nemzetközi szerződések, ellenkezik 1. az 1848 előtt fennállott állami egységgel, 2. az 1868. évi XXX. t.-cz. 69. §-ában világosan elismert jogfolytonossággal, a melyet épen ez a törvény állított helyre, végre 3. ellenkezik a szent korona tanával, melyen a magyar alkotmány legfőbb elvei nyugosznak. És így hiába látszanak azt támogatni oly törvényi rendelkezések, a melyek csupán a közjogi tudomány akkori fejletlenségének következményei, de a törvényhozás intenióiból korántsem erednek. E törvénynek jogi természete csakis és egyedül a belső vagy államalkotó szerződések tana alapján határozható meg, s minden egyéb kísérlet csak idegen közjogi felfogás becsempészése a magyar közjogba.

Vannak továbbá, a kik az 1868: XXX. t.-cz. 70. §-ában hatáskör elidegenítést látnak, mondván, hogy a magyar országgyűlés és magyar király együtt megszűnt souverain lenni s ezentúl a tel-

jes souverainitás a királyt és a magyar és horvát országgyűlést együtt illeti.

Ez a magyarázat azonban csak akkor állana meg, ha annak a meghatározása, vajjon valamely alkotandó törvény módosítja-e az 1868:XXX. t.-cz.-et, nem a magyar országgyűlést, hanem a két országgyűlést együtt illetné. De ez nem áll. A regnikolaris bizottságok előzetes tárgyalásra mindig csak akkor küldetnek ki, ha a királyt képviselő magyar kormány és a magyar országgyűlés a tervezett törvényt olyannak találják, mely az 1868:XXX. §-át módosítja és így a 70. §. nyer alkalmazást. De ha a magyar országgyűlés ezt nem látja fennforogni, maga alkotja a törvényt, a horvát autonóm országgyűlés hozzászólása nélkül és így a teljes souverainitás ma is a királyt és a magyar országgyűlést illeti.

Az 1868. évi XXX. t.-czikket módosító és hasonlóképen regnikolaris bizottsági tárgyalás útján alkotott többi törvények jogi természetete az alapvető törvényével szintén azonos, mert a szokás a törvény 70. §-ának a módosítás egyezményes előkészítésére vonatkozó rendelkezését ezekre szintén kiterjesztette. Ezek a törvények tehát hasonlótanak a modern alkotmányok alkotmánytörvényeihez, melyeknek megalkotása a közönséges törvényekétől eltérő formák szerint történik. De hogy a 70. §. alkalmazására van-e szükség, azt mindig a magyar országgyűlés dönti el.

135. §. A királyi hatalom egysége.

A magyar korona országaiban mindig egy volt a korona, a főhatalom jelvénye, t. i. Magyaország szent koronája, mint azt a magyar szent korona országai, vagy a «Partes, Regna et Provinciae ad Hungariae Coronam pertinentes» (1723:I. tez. 1. §.) kifejezések kétségtelenné teszik. Továbbá mindig egy aktussal a magyar országgyűlésen ment végbe a királyválasztás és a koronázás, a mint ezt a történelmi tények szakadatlan sora bizonyítja.

A midőn az 1687. évi 2. és 3. t.-cz. a Habsburgház fiágában, az 1723. évi 1. és 2. t.-cz. pedig az ausztriai ház három nőágában az elsőszülöttség rendje szerinti trónrakövetkezési rendet megállapította, ez is a magyar országgyűlésen, a magyar koronára és az ahhoz tartozó országokra nézve történt, s a kapcsolt részek közgyűlésén 1712-ben tett kijelentés, — hogy t. i. a kapcsolt ré-

szek rendei az ausztriai ház nőágának trónöröklési jogát is elismerik s kívánják, hogy ugyanaz legyen fejedelmük, a ki az ausztriai örökös országokban uralkodik, sem III. Károly hitlevelének megállapításánál, sem az 1715. évi 3. t.-cz. megalkotásánál, melyek a szabad királyválasztás jogát biztosítják a fiág kihalása esetére, nem vétetett figyelembe.

A magyar korona országainak a királyi hatalom és a korona egysége szempontjából való felosztathatlansága tehát már a szabad királyválasztás korában is fennállott s az 1723. évi 1. t.-cz. ezt az elvet világosan törvénybe is foglalta.

Az 1723. évi 2. t.-czikben trónöröklésre jogosított ágak kihalása esetére a királyválasztás joga szintén Magyarországra és kapcsolt részeire, illetve társországaikra együtt és nem azokra külön-külön szálland vissza úgy az 1723. évi 2. t.-cz., mint a hitlevelek 4. pontja értelmében.*

Az 1867. évben pedig a koronázás a társországek részvétele nélkül ment végbe s az erről szóló 1867. évi I. t.-cz. szerint, a melynek a társországekra való érvényességét senki sem tagadja, «Felséges I. Ferencz József úr Magyarország és társországai királyává» koronáztatott és avattatott és ugyanekkor a hitlevél is a magyar országgyűlésen, a társországek részvétele nélkül állapítatott meg, tehát Magyarország ezzel az alkalommal a magyar korona összes országait egymaga képviselte.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. ezen nemcsak nem változtatott, hanem hangsúlyozva azt, hogy Horvát-Szlavon- és Dalmátországek századok óta mind jogilag, mind tetteleg Szent István koronájához tartoztak, s hogy a *sanctio pragmatica*-ban is ki van mondva, hogy a magyar korona országai elválaszthatlanok egymástól, határozottan kimondotta: hogy «Magyarország s Horvát-Szlavon- és Dalmátországek királya egy és ugyanazon koronával és ugyanazon koronázási cselekménynyel koronáztatik meg, s a Szent István koronája alatt álló országok részére, ezen országok közös ország-

* Pliveriének az az állítása, hogy Magyarország és társországai között a kapcsolat az 1868. évi egyezmény bevezetése szerint a *pragmatica sanction* alapul, ennél fogva az a trónöröklésre jogosított három főág kihalásával felbomlanék (Beitrag 281. és 510. l.), nélkülöz minden történelmi és jogi alapot s az 1868: XXX. t.-cz. hivatkozott szavaiból sem következik.

gyűlésén, közös koronázási oklevél állapíttatik meg és állíttatik ki.»

A törvénynek a koronázási oklevélben a társországok integritásának és országos alkotmányának biztosítására s a hitlevélnek horvát nyelvű eredeti példányban való szerkesztésére és kiadására vonatkozó további rendelkezései sem a koronázás, sem a hitlevél azonosságán, egységén nem változtatnak.

Egy lévén tehát a királyválasztás és a trónöröklés, a korona, mint az államhatalom symboluma, a koronázás és a hitlevél: kétségtelen, hogy *a magyar korona összes országaiban a királyi méltóság és hatalom is egy és ugyanaz, t. i. a magyar királyi.*

A magyar királyok, ha a magyar korona főnhatóságát valamely országra kiterjesztették, vagy valamely országot meghódítottak, tekintet nélkül az illető ország fejedelmének címére, mindig az illető ország királyának a címét vették föl. Így Szerbia fejedelme despota, Bulgáriáé czár, Kumániáé fejedelem, Boszniáé bán volt és a magyar király mégis emez országok királyának czimezte magát s II. Ulászló is akkor vette föl Szlavonia királyának a címét, a mikor Szlavonia Corvin János herczegségévé vált. Ez az egy példa is mutatja, hogy a király valamely ország királyi címének a fölvételével a magyar királyi méltóság hatalmát akarta kiterjeszteni az illető országra. Nyugaton ellenben, hol a fejedelmek személyes souverainitása érvényesült, az új országot szerző fejedelem mindig azt a fejedelmi címet vette föl, a melylyel az illető ország fejedelme élt. Így az osztrák főherczeg Csehország királya, Tirol grófja, Szalzburg hercege stb. Nálunk csak Mária Terézia törli meg a magyar közjog elvét, a mikor fölveszi Erdély nagyfejedelmének a címét.

Ez az egy eset azonban nem honosíthatja meg a magyar közjogban az országok közötti rangkülönbséget és nem avathatja a társországokat királlysággá.

A magyar király tehát a magyar szent korona jogán, mint ilyen, viseli Horvát-Szlavon- és Dalmátországok királyának a címét és uralkodik ezekben az országokban s Horvát-Szlavon és Dalmátországok királyának a czime csak épen úgy pusztá cím a magyar kir. méltóság ékeesebbé tételére, mint Erdély nagyfejedelmének a czíme. Azaz horvát-szlavon királyi méltóság és hatalom ninesen, mert a magyar szent korona országai közt csak egy királtság van,

tudniillik Magyarország, mert ennek az országnak a koronája jogán uralkodik a király a szent korona összes országaiban.*

136. §. Az állampolgárság, nemesség és főrendiség egysége.

A magyar korona országaiban 1848 előtt egy volt az országos nemesség, t. i. a magyar. Egy volt a főrendiség, és ez főképen abban jutott kifejezésre, hogy a kapcsolt részekbeli főrendek személyesen, a nemesek pedig utasítással ellátott követek által vettek részt a magyar országgyűlésen és részesedtek a szent korona törvényhozó hatalmában és ugyanazokkal a nemesi sarkalatos jogokkal éltek, mint a Magyarországon lakó országos nemesek. De nemcsak a nemesség, hanem a honfiuság is egy volt, a mit az 1641. évi 61. t.-cz. rendelkezésén kívül az is bizonyít, hogy kapcsolt részbeli honfiu nem szorult Magyarországon egyszerű honfiusításra sem, hogy országos nemességgel legyen megadományozható.

Az 1848. évi nagy átalakulások következtében a kapcsolt részbeli nem nemes honfiak épen úgy bevétettek az alkotmány sáncaiba és váltak a szent korona tagjaivá és közvetlen alattvalóivá, mint a magyarországiak, és így az 1848. évi alkotmány értelmében is egy volt az állampolgárság Magyarországon és kapcsolt részeiben, a nemesség és főrendiség egységét pedig ezek a törvények nem érintették.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. külön horvát-szlavon állampolgárságot nem létesített, sőt az állampolgárságra és honosításra** vo-

* Az 1868. évi XXX. t.-cz.-nek abból a rendelkezéséből, hogy «a magyar korona országai által veretendő pénzekben a királyi címbe a «Horvát-Szlavon- és Dalmátországek királya» cím is felvétetik», a korona és koronázás, valamint a királyválasztás egységével szemben a királyi méltóság kettősségére következtetést vonni nem lehet s ez a külsőség nem egyéb, mint a magyar állam birodalmi szervezetének a kifejezése. V. ö. Ferdinandy: Ország és királyság, Budapesti Szemle 1903. évf.

** A *honosítás* kifejezés e helyütt nem a honfiusítás, hanem a községi illetőség megszerzésének (Heimatsrecht) értelmében vétetett akkor, a mikor a törvény alkottatott. Így értelmezték ezt a horvátok is, a midőn az 1873: XXXIV. t.-cz. megalkotása előtt a horvát regnicolaris bizottság kívánta, hogy a honosítás szabályozása vétessék ki a közös ügyek közül s az autonomia körébe utaltassék. A magyar küldöttség azonban honosítás alatt helytelenül

natkozó törvényhozást kifejezetten is egységessé tette s ennek alapján mondotta ki az 1879. évi L. t.-cz. azt az elvet, mely eddig is fennállott, hogy a magyar korona országaiban az állampolgárság egy és ugyanaz.*

A nemesség és főrendiség egységét az 1868. évi XXX. t.-cz. szintén nem érintette. Mindezekkel szemben az 1868. évi XXX. t.-cz. eme kifejezéseiből: «horvát-szlavon-dalmát honfiak» (46. §.), «Horvát-Szlavon-Dalmátországok főrendei» (37. §.), horvát állampolgárságra és főrendiségre következtetni nem lehet, s ezek a szavak csak horvát-szlavonországi állampolgárokat és főrendeket akarnak jelenteni. De a főrendiség egységét leginkább az bizonyítja, hogy a horvát-szlavonországi főrendiek addig is, és az 1885. évi VII. t.-cz. szerint is a magyar főrendiházban akkor is birnak ülési és szavazatjoggal, ha ott a társországokat nem érdeklő kérdések tárgyalatnak.

Az a körülmény azonban, hogy az állampolgári jogviszony tartalmát meghatározó törvényhozás mint belügy, az autonomia körébe tartozik, azt eredményezte, hogy az állampolgárságnak tökéletes formai egysége mellett az állampolgárság jogi tartalma más Magyarország területén, mint a társországokén, mert az ottani törvények a magyarországiaktól eltérően szabályozzák a választói jogot és például a gyülekezési jogot, a sajtószabadságot stb.

De ebből nem lehet arra következtetni, hogy ott más állam-

már honfiusítást értett, és a horvát-szlavon küldöttség kívánságát azzal tagadta meg: hogy «a községi illetőség szabályozásának kérdése, melyet a horvát-szlavon bizottság javaslatának indokolása honosítás alatt érteni látszik, különbözik a honosítás ügyétől, az illetőségnek szabályozása a társországok jogkörébe tartozik.» (Képvh. irom. 1872/75. 476. sz.) — V. ö. Jászi V. i. m. 91—93. l.

* Az 1880. évi ápr. 30-án szentesített horvát-szlavon törvény a magyar állampolgárságot «*magyar horvát-állampolgárság*»-nak nevezi. Tekintve az állampolgárság egységét, az autonóm törvénynek ez a kifejezése nemcsak az alkotmányba ütközik, hanem mivel a magyar országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben a társországok országgyűlésén törvényt alkotni semmi tekintetben sem lehet, érvénytelen is. Ennek a kifejezésnek a községi illetőség szempontjából való használata sem menthető, hogy tudniillik ez alatt oly magyar állampolgárt kell érteni, a ki horvát-szlavonországokbeli községben bir illetőséggel; mert a ki Horvát-Szlavonországokban bir illetőséggel, az csak magyar állampolgár lehet.

polgárság van, mint Magyarországon,¹ mert az állampolgárság tartalmában mutatkozó ez a különbség nem a személyhez, hanem a területhez van kötve s valamint a társországok területén községi illetőséggel bírók Magyarországon a magyarországi törvények szerint élvezik az állampolgársággal járó jogokat és szabadságot, addig a Magyarországon községi illetőséggel bírók a társországok területén az ottani törvények szerint.

Horvát-Szlavonországokat a törvények külön politikai nemzetnek nevezik, és ehhez a külön politikai nemzethez tartozóknak azokat szokás tekinteni, a kik a társországok területén községi illetőséggel bírnak. Ez azonban az állampolgárságban mutatkozó terület szerinti tartalmi különbséget személy szerinti különbséggé nem teszi s a horvát-szlavonországi községi illetőségből levezetett horvát-szlavon országos illetőséget horvát-szlavon állampolgársággá nem változtatja.

Ennek megértéséhez szükséges az illetőségről is szólni.

Az illetőség a helyi kötelékbe való tartozást és az ezzel egybeeső jogi következményeket jelenti, nem pedig az illetékesség negatívumát, azaz valamely hatóságnak hatáskörébe való tartozást. Törvényeink csak községi illetőségről tesznek említést, mivel az egyénre ez jár közvetlen jogi következményekkel. Ha tehát beszél-nénk járási, megyei és országos illetőségről, ez alatt nem lehet a járási, megyei vagy országos hatóság illetőségi körébe tartozást érteni, mert ez nem a személyhez, hanem a területhez van kötve, hanem csupán azt, hogy az illető egyén annak a járásnak, megyének vagy országnak valamelyik községében bír községi illetőséggel, a melyhez azonban esetleg jogi következmények is fűzhetők.*

Ebben az értelemben véve az illetőséget, jogi következményeket az országos illetőséghez is, azaz az illető országrész területén lévő községek valamelyikének helyi kötelékébe tartozáshoz is lehet fűzni.

Az államon belül helyi kötelékbe csak állampolgár tartozha-

¹ Mint ezt pl. Pliverié teszi: Beiträge 423—425. l.

* Mint pl. az ujonczjutalékba való beszámítás a járásnak és a hadtest-területnek a jutalékánál a községi illetőség alapján történik. Vagy valamely törvényhatósági közkórházban csak azok tarthatnak ingyenes gyógykezelésre számot, a kik annak területén bírnak illetőséggel.

tik s ezt úgy az 1886. évi XXII. t.-cz. (15. §.), valamint az 1880. évi április 30-án szentesített autonom horvát-szlavon törvény is kimondja. De ez nem az említett törvényekből folyik, hanem az illetőség természetéből, mert a rész kötelékébe nem tartozhatik az, a ki az egészhez nem tartozik s ezért mondja ki azt a törvény is.*

Az 1879:L. t.-cz. és az 1886:XXII. t.-cz. ezenfelül kimondják, hogy minden állampolgárnak, valamely belföldi község kötelékébe kell tartoznia, s ez az 1879:L. t.-cz. alapján a társországokban is érvényes jogszabály. A mint tehát egyrésről annak, hogy valaki belföldi községben illetőséggel bírhasson, előfeltétele a magyar állampolgárság; addig másrésről a magyar állampolgárságnak szükségszerű járuléka valamely belföldi községbeli illetőség.

Minthogy azonban a törvények csak községi illetőségről szólnak, a felsőbb helyi kötelékekbe tartozás, vagyis a járási, megyei és országos illetőség nem lehet előfeltétele a községi illetőségnek, mint az állampolgárság, hanem a községi illetőségnek szükségszerű következménye s azt ipso facto maga után vonja.

Ahhoz tehát, hogy valaki horvát-szlavonországokbeli illetőségű legyen, előfeltétel a magyar állampolgárság s ez a csupán tudományosan konstruált országos illetőség csak folyománya a társországok területén birt községi illetőségnek.

Ehhez a horvát-szlavon országos illetőséghez lehet bizonyos jogi következményeket kötni, mint valósággal vannak is kötve, így például, hogy a ministeriumok horvát-szlavon osztályaiban lehetőleg ilyenek alkalmaztassanak, hogy az ottani illetőségűek a társ-

* Jászi téved, a midőn azt állítja: hogy «a horvát autonom törvényhozás nem volt jogilag arra kötelezve, hogy a horvát községi illetőség előfeltételül az állampolgárságot állapítsa meg», mert azokra a tárgyakra, a melyek közöseknek megállapítva nem lettek, a társországokat a törvényhozás körében teljes autonomia illeti meg az 1868: XXX. t.-cz. 47. §-a alapján (i. m. 41. l.). Téved pedig azért, mert a községi illetőség a községi kötelékbe tartozást, tehát belföldiséget jelent, a melynek fontos közjogi következményei is vannak, mivel a község is közjogi közönség, önkormányzati hatóság s mivel a községi illetőség azt involválja, hogy azt, a ki azzal bir, az állam területéről kiutasítani nem lehet. És így, ha nincs is a törvényben világosan kimondva, hogy az illetőség mennyiben van az állampolgársággal egybekötve, a mi jogrendszerünk azt mégis egybeköti, és így attól a társországok sem térhetnek el.

országok területéről kiegészített ezredbe soroztassanak, hogy — eltekintve a társországok területén lévő közös hivatalnokoktól — választói jogot a társországok területén csak az ott községi illetőséggel bírók gyakorolhatnak.*

Ebből azonban nem lehet arra következtetni, hogy a horvát-szlavon országos illetőség horvát állampolgárság volna. Ha az országos illetőség az állampolgárságnak megfelelő fogalom volna, akkor a ki a társországok területén községi illetőséget akar szerezni, előbb az országos illetőséget kellene megszereznie, még akkor is, ha előbb Magyarországon birt községi illetőséggel és így magyar állampolgár volt. De nem így van, hanem fordítva, t. i. csak magyar állampolgár szerezhethet ott községi illetőséget és a horvát-szlavon országos illetőség ennek csak szükségszerű járuléka.**

A törvényekben sehol sem említett, hanem csak tudományosan konstruált horvát-szlavon országos illetőség tehát sem az állam-

* Oly államokban, a melyekben az egyes részek államok, mint pl. Észak-Amerikában vagy a német birodalomban, két állampolgárság van, u. m.: a tagállamé és a szövetséges államé. De itt a tagállam állampolgársága a tulajdonképeni állampolgárság, a melyet a betelepődőnek, hogy az állam tagjává váljék, meg kell szerezni, és a ki ezt megszerezte, az ipso facto a szövetséges államnak is polgárává válik. De viszont, az összállam állampolgársága ott nem vonja maga után a tagállam állampolgárságát és nem is előfeltétele annak. Így ha egy magyar állampolgár porosz állampolgárrá lesz, ezáltal németté is lesz, de ha egy porosz bajorrá akar lenni, csupán azon az alapon, hogy ő már német állampolg, bajorrá nem lesz, hanem azt külön kell megszereznie és a poroszról le kell mondania. Tehát nem úgy, mint a ki horvát országos illetőségű, hogy az egyuttal magyar állampolgár is, és ha átköltözik Magyarországra, itt az összes állampolgári jogokat élvezi, még ha Magyarországon községi illetőséget nem szerez is.

** Az 1910. évi május 28-án szentesített autonom törvény (a választói jogról) 1. §-a szerint választói joggal az bir, a ki a társországok területén községi illetőséget szerzett, ha 24-ik életévét betöltötte s a törvény egyéb feltételeinek megfelelő, továbbá azok az állami tisztviselők, a kik a társországok területén vannak alkalmazva, ha ott illetőséget nem is szereztek. A horvát-szlavon országos illetőség tehát a választói jognak nem olvi, hanem csak esetleges feltétellel, a melyet a magyar választási törvény (1874:XXXIII. t.-cz.) nem ismer.

De a politikai jogok tekintetében a feltételek Magyarország területén sem mindenütt egyenlő alapon illetik az egyest, mert a régi erdélyi területen a választási jogot az 1874:XXXIII. t.-czikk a magyarországitól eltérően az erd. 1848:II. t.-czikknak megfelelően szabályozza. De azért az erdélyi területen nincs más állampolgárság, mint a régi Magyarországon.

polgárságnak, sem az autonom hatóságok illetékessége alá tartozásnak a természetével nem bir, hanem csupán a helyi kötelékbe való tartozáshoz fűzött esetleges jogi következmények alapja.

137. §. A közös országgyűlés alatt a magyar országgyűlést kell érteni.¹

Az 1868. évi XXX. t.-cz. a magyar országgyűlést közös országgyűlésnek nevezi. Ez az elnevezés annak a horvát felfogásnak a keletkezésére szolgált alapúl, hogy van külön *magyar* és külön *magyar-horvát* közös országgyűlés és hogy a magyar országgyűlés csak magyar, a közös országgyűlés pedig csak magyar-horvát közös törvények hozatalában vesz részt. E felfogás szerint a közös országgyűlésen a magyar országgyűlés in completo, a horvát-szlavon országgyűlés pedig kiküldött delegatiójával vesz részt, a mi azonban a két országgyűlésnek egymástól különböző jellegén jogilag nem változtat.

Az 1868. évet megelőzőleg a magyar közjog csak egy országgyűlést ismert, t. i. a magyart, a melyen a kapcsolt részek követői is megjelentek, tanácskozásaiban részt vettek és minden ügyben szavazati joggal bírtak. Ennek az országgyűlésnek legujabb szervezetét az 1848. évi V. t.-czikk állapította meg, megállapítván azt is, hogy a kapcsolt részekből arra hány képviselő választassék.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. új országgyűlést nem szervezett, hanem az eddig fennállott országgyűlést közös országgyűlésnek nevezve, bizonyos ügyeket annak hatásköréből elvont és a társországok országgyűlésének hatáskörébe utalt s az 1848. évi V. t.-cz. rendelkezéseit annyiban módosította, a mennyiben a társországok képviselőiténél módja iránt más rendelkezéseket tett, mint a minőket erre nézve az 1848. évi V. t.-cz. tartalmazott. De egyébként a magyar országgyűlés szervezetét és működésének módját teljesen érintetlenül hagyta. Már pedig ha a törvény az ú. n. magyar-horvát «közös» ügyeknek tárgyalására az eddig fennállott magyar országgyűlés mellett egy új, magyar-horvát közös országgyűlést akart volna létesíteni, nem csupán a magyar országgyűlésnek adott

¹ V. ö. Jászi Viktor: Tanulmányok 99—126. l.

volna «közös» nevet, hanem ennek az új szervnek a szervezetét is, hatáskörét is, és a törvények hozatalában való részvételének a módját is meg kellett volna állapítania, s a magyar és közös országgyűlés között a különbséget épen úgy ki kellett volna domborítania, mint a hogy ezt a közös és a horvát-szlavon országgyűlés között teszi.

A törvény azonban nemcsak éles határvonalat nem von a magyar és a közös országgyűlés között, hanem következetesen közös országgyűlésnek nevezi a magyar országgyűlést akkor is, a mikor ott közös ügyek nem tárgyalatnak; a midőn a 37. §-ban azt mondja, hogy a horvát-szlavon-dalmátországi főrendek s azok

világi s egyházi méltóságok, «kik 1848 előtt a magyar országgyűlés főrendiházában ülési és szavazati joggal birtak, ezentul is hasonló joggal tagjai lesznek a közös országgyűlés főrendiházának»; a midőn a 38. §-ban azt mondja, hogy a «közös ügyek, a mennyire ehetséges, a közös országgyűlésen előlegesen és egymásután tárgyalatnak»; a midőn a 63. §-ban azt mondja, hogy «közös ügyek tárgyalásakor» azon az épületen, a melyben a magyar korona országainak közös országgyűlése tartatik, a magyar lobogó mellé az egyesült horvát-szlavon-dalmát lobogó is felvonandó.

De ellene szól a külön magyar és külön közös országgyűlés étezésének az is, hogy az országgyűlés összehívására, felosztatására, ülésszakainak berekesztésére, üléseinek elnapolására, a táblák (házak) megalakulására, belső szervezetére, tanácskozási és tárgyalási módjára és a határozatok hozatalára csak egy- és ugyanazok a szabályok állanak fenn, a tábláknak csak egy- és ugyanazok a bizottságaik, osztályaik és tisztii személyzetük van, akár ügynevezett közös ügyek, akár nem közös ügyek tárgyalatnak ottan,

i. azok, a melyek a magyar országgyűlésre nézve 1868 előtt is ennállottak, vagy a melyek azoknak kiegészítésére azóta létesítettek s az országgyűlési tagokat ugyanaz az immunitás illeti és rájuk ugyanazok az összeférhetlenségi szabályok állanak, akár magyarországiak, akár társországbeliek, tehát akár minden ügyben, akár csak u. n. közös ügyben birnak szólási és szavazati joggal.

Az 1868. évi XXX. t.-cikknek és az ezt módosító törvényeknek egyes rendelkezései pedig, a melyek a horvát-szlavonországi képviselők számának meghatározására, a képviselőknek a horvát-szlavon országgyűlésen való választására, a horvát nyelv haszná-

latára, e képviselők nyilatkozási és szavazati jogának csak az u. n. közös ügyekre való korlátozására vonatkoznak, — a melyekből azután következik, hogy a horvát-szlavonországi képviselők a táblák tisztikarában helyet nem foglalhatnak, de összes bizottságaiban igen, — nem egyebek, mint a magyar országgyűlés szervezésén tett módosítások, a melyek az általános szabályok alól kivételeket állapítanak meg.

Már maga az a körülmény is, hogy a horvát-szlavonországi egyházi és világi főrendek a főrendiházban nem közös ügyekben is bírnak szavazati joggal, és az a körülmény, hogy az 1885. évi VII. t.-cz. a főrendiházat nem egyezményi alapon szervezte újra, kizárja azt, hogy a magyar és a közös országgyűlés között különbség legyen tehető.

A magyar és a közös országgyűlés egysége legszembetűnőbben azáltal jut kifejezésre, hogy a részvételével alkotott ama törvények között, a melyeknek hatálya csak Magyarországra terjed ki, és azok között, a melyek a társországok területén is hatályosak, külső alak tekintetében semmi különbség sincsen, egyiket is másikat is ezen szavakkal vezeti be a király: «Magyarország és társországainak képviselői és főrendei a következő törvénycikkelyt terjesztették szentesítés végett Felségünk elé.» Sőt egy és ugyanabban a törvényben vegyesen is fordulnak elő oly rendelkezések, a melyek csak Magyarország területére terjednek ki, olyanokkal, a melyek a társországok területén is hatályosak (mint pl. az 1896: XXVI. t.-cz.).*

Mindezek az okok és tények tehát kétségtelenné teszik, hogy közös országgyűlés alatt a magyar országgyűlést kell érteni, mely hol teljes, ha a horvátországi tagok is jelen vannak ott, hol nem teljes, ha ők ott jelen nincsenek, de nem teljes volta hatáskörére

* Ez az oka annak, hogy nem helyeselhetjük a *birodalmi országgyűlés* kifejezés használatát a magyar országgyűlésre és a birodalmi törvény elnevezést a társországok területén is hatályos törvényekre, mint a hogy ezt jogában Kmetty tette, a kinek tanítása révén az ma már teljesen el van terjedve. Mert a magyar országgyűlést birodalminak nevezni csak akkor lehet, ha az birodalmi törvényt alkot, ha pedig csak Magyarországra hatályos törvényt, akkor magyar országgyűlésnek kell nevezni. De ha így különböztetünk, akkor a horvát álláspontra helyezkedünk s elismerjük, hogy a magyar országgyűlésben két országgyűlés foglaltatik, egy magyar és egy birodalmi.

befolyással nincsen, s a meghívott horvátországiak távolmaradása nem lehet akadálya annak, hogy ott a társországokra vonatkozó ügyek is tárgyalassanak és azokra ott érvényes határozatok hozassanak.

138. §. A középponti kormány és az autonomia.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. 51. §-a a minisiterelnököt m. kir. közös minisiterelnöknek, az 58. §. a magyar minisiteriumot közös minisiteriumnak, a ministertanácsot a 44. §. közös minisiter-tanácsnak, a 23. §. a pénzügyministert közös pénzügyminisiter-nek nevezi. Mindezek a kifejezések arra szolgáltatnak alapot, hogy a horvát felfogás különbséget lásson magyar és közös minisiterek között, sőt hogy a közöseknek tartott minisiterekben és a minis-tertanácsban is megkülönböztessék azoknak magyar voltát közös voltuktól, mert egyik esetben mint pusztán magyar, másikkban mint közös minisiterek és ministertanács, működnek.¹

Ez a felfogás azonban nemcsak a tényekkel ellenkezik, hanem a törvények rendelkezéseiben sem lehet jogi alapját feltalálni.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. ugyanis nem szervez új közös középponti kormányhatóságokat Magyarország és a társországok u. n. közös ügyeire, miként ezt az 1867. évi XII. t.-cz. teszi a Magyarország és Ausztria közt közös ügyekre, hanem kiindulva az 1848. évi III. t.-czikkből, mely a magyar korona összes országai területén egyaránt hatósággal bíró magyar minisiteriumot szervezte, ennek a minisiteriumnak, minisitereknek és ministertanácsnak új nevet ad, a midőn azt itt-ott közösnek nevezi és bizonyos ügyeket, a melyeket nem tesz u. n. közös ügyekké, a társországok területére nézve kivon e minisiterek hatásköréből, mint a társországok autonómiájába tartozókat és a bán hatáskörébe utalja. Tehát az 1848. évi III. törvénycikkből szervezett magyar minisiterium, minisiter-tanács és minisiterek hatáskörét módosítja s a báni állás hatáskörét meghatározza; de a magyar minisiterium mellé közös ügyekben új, azaz a szó tulajdonképeni értelmében közös minisiteriumot és minisiteri állásokat nem szervez, s annak új hatáskörét meg nem állapítja. Már pedig csak akkor lehetne a magyar minisiterek és magyar minisiterium mellett közös minisiterokről és közös

¹ Pliverié: Der kroatische Staat. 65—66. l.

ministeriumról, mint a magyartól különbözőről szólni, ha a törvény ezt szervezné újra és nem a báni állást határozná meg, a midőn a bánt az autonom kormányzat élére állítja és az autonomia körét meghatározza.

De ettől eltekintve, a törvény egyáltalán nem distinguál magyar és közös ministerek és ministerium között, hiszen a 43. §-ban az u. n. közös ügyek középponti kormányzati szervét Budapesten székelő *központi* kormánynak nevezi, mely ezekben az ügyekben «a végrehajtó hatalmat Horvát-Szlavon-Dalmátországekban is (tehát nemcsak Magyarországon) saját közegei által» gyakorolja. A 44. §. és 45. §. is *központi* kormánynak nevezi a másutt közös ministeriumnak nevezett kormányzati szervet, a 22. §-ban a más helyütt közös pénzügyministernek nevezett hatóságot épen közös ügyekben való működési körében *magy. kir. pénzügyministernek*, az 51. §. a bán kinevezését ellenjegyző közös miniszerelnököt *magyar királynak* nevezi, tehát nem distinguál magyar és közös minister és ministerium között, és sehol sem mondja ki, hogy a belügyi, igazságügyi és vallás- és közoktatásügyi ministerek nem lehetnek tagjai a közös ministertanácsnak s tényleg tagjai is annak. De még azt sem mondja ki, hogy ezek a ministerek nem gyakorolhatnak hatóságot a társországek területén, hanem csak az e ministerek ügykörébe tartozó ügyeket vonja el és utalja az autonomia körébe.*

Magyar és közös ministerium, ministertanács és ministerek között különbség nincsen, valamennyi épen úgy szavazattal bíró tagja az u. n. közös ministertanácsnak, mint a horvát-szlavon-dalmát minister, valamennyi egyaránt ellenjegyezhet minden ügyben¹ s minden cselekményéért egyaránt az u. n. közös, azaz a magyar országgyűlésnek felelős.

A magyar ministerium tehát a magyar korona összes országainak egységes középponti kormánya, mint volt 1868 előtt, illetőleg

* Helyesen jegyzi meg Jászi, hogy a belügyminister ressortjába egyszerű törvény által átutalható volna az összes állami utak és folyók ügye a nélkül, hogy az az 1868: XXX. t.-cikkbe ütköznék, a nélkül, hogy a belügyminister jogállásán változtatna. (Tanulmányok 175. l.). És épen így az ujonez-állítási ügyek is oda volnának áttehetők, ha a honvédelmi ministerium katonai ügykörű ministeriummá alakíthatnák.

¹ Bővebben l. Jászi Tanulm. 175. l.

1848-ban, mely u. n. közös ügyekben nem az 1868:XXX., hanem az 1848:III. t.-cz. alapján működik,¹ s a változás csak az, hogy az autonomia körébe utalt ügyekben a társországok területére nem ez, hanem a bán gyakorol hatóságot.

De a bán és az autonóm kormányzati és közigazgatási szervek csak autonóm ügyekben nincsenek a ministeriumnak alávetve, mint a hogy az egyes magyar ministerek is a saját hatáskörükben a miniszerelnöktől és a ministertanáctól önállóan járnak el felelősség terhe alatt. De az u. n. közös ügyekben a bán és az autonóm közigazgatási szervek már nem önállóak, mert az 1868:XXX. t.-cz. 45. §-a szerint «a központi kormány, Horvát-Szlavon- és Dalmátországok területén, ezen országok külön kormányával egyetértőleg igyekszik eljárni;» tehát ha nem lehet, erre nem is kötelezhető, mert «eljárásáért a közös országgyűlésnek — — felelős lévén, intézkedései a horvát-szlavon és dalmát országos kormány és törvényhatóságok részéről szükségkép előmozdítandók, sőt a mennyiben a központi kormánynak saját közegei nem volnának, általuk közvetlenül végre is hajthatók.» Az u. n. közös ügyekben tehát a bán is a magyar ministeriumnak van alárendelve.

Autonóm ügyekben a bán — mint fennebb említettett — a magyar ministeriumtól önállóan jár el és eljárásáért a horvát-szlavon országgyűlésnek felelős. De ez nem azt jelenti, hogy a bán a magyar ministeriumtól teljesen független is. A teljes függetlenséget már az is kizárja, hogy a bán a magyar miniszerelnök előterjesztésére és ellenjegyzése mellett neveztetik ki, és ebből folyólag az ő előterjesztésére állásától fel is menthető. S a magyar miniszerelnöknek, ha nincs is hatalma ahhoz, hogy a bánt autonóm ügyekben utasíthassa, (hiszen ezt magyar miniszerrel sem teheti), mindazonáltal van hatalma ahhoz, hogy autonóm ügyekben tett intézkedéseiért felmentését hozhassa javaslatba s a mennyiben a bán oly előterjesztést tenne a királyhoz, mely az autonomia körét túllépi, annak megvalósulását megakaszthassa.

A ministeriumnak ugyanis a horvát-szlavon miniszerben az autonóm ügyekre ellenőrző közege is van úgy a bán, mint az autonóm országgyűléssel szemben, abból a szempontból, vajjon az

¹ U. o. 176. l.

autonomia nem lépte-e át hatáskörét, s a horvát-szlavon minister a bánnak O felségéhez intézett felterjesztései elfogadását, ha azok az állami közösség vagy érdekek szempontjából aggályosak, a saját, illetőleg a középponti kormánynak ahhoz fűzött észrevételei útján megakadályozhatja.

A horvát-szlavon minister pedig a magyar országgyűlésnek felelős és így az autonomia felett való örökös a magyar országgyűlésnek hatáskörébe tartozik.¹

Mindezeknél fogva a legfőbb állami vezetés, a kormányzás a legfőbb vonalon az autonomia tekintetében is a magyar ministerium, illetőleg a magyar ministerelnök kezében van,² mely ezért a magyar országgyűlésnek felelős és így végeredményében a magyar országgyűlés, a melyen a társországi képviselők is megjelennek, bírálja el azt, vajjon a bán és a horvát-szlavon országgyűlés megmaradt-e az autonomia körében, avagy átlépte-e azt, s ugyancsak a magyar kormányt és országgyűlést illeti a hatalom, a horvát országgyűlésnek és a bánnak az autonomia körét túllépő aktusainak legfőbb állami akarattá válását megakasztani.

A társországeknek külön országgyűlésükben és a bánban külön főhatalmuk ninesen, hanem az *autonomia csak abban áll, hogy abban a magyar főhatalom más szervek által és más törvények szerint érvényesül, mint Magyarországon, azaz a magyar szent korona ezen a területen bizonyos ügyekben más szervezet mellett és más módon gyakorolja a maga hatalmát, mint Magyarországon.*

139. §. A társországek nyelv, czímer és színek használatára vonatkozó jogainak természete.

I. *A hivatalos nyelv.* A magyar állam hivatalos nyelve a legrégibb időkben törvényileg megállapítva nem volt, hanem mivel a középkorban a katolikus egyház révén az európai katolikus államokban a latin nyelv volt a tudomány és a diplomatika nyelve, a latin nyelv Magyarországon is mindinkább tért hódított és a mohácsi vész után annyira általánossá vált, hogy a magyar nyelvet

¹ V. ö. Jászi: Tanulmányok 155—161. l.

² V. ö. Jászi i. m. 179. l.

a XVIII. században már az országgyűlési tárgyalásokból is majdnem kiszorította, s úgy Magyarországon, mint kapcsolt részeiben az volt hivatalos nyelvvül tekinthető.

A latin nyelvnek hivatalos volta azonban a magyar állam magyar jellegét meg nem szüntette, sőt annyiban annak védelmére is szolgált, a mennyiben megakadályozta azt, hogy az élő és folyton tért foglaló német nyelv tétessék a hivatalos nyelvvé, a mi Magyarországnak az osztrák örökös tartományokba való beolvadását készítette volna elő.

Az 1836. évi VI. és 1844. évi II. t.-cz. a magyar nyelvet tevéen Magyarországon hivatalos nyelvvé, a kapcsolt részekben meghagyta a latin nyelvet. Ezzel azonban a kapcsolt részek jogállása mit sem változott, hanem állami egységben maradtak azok Magyarországgal továbbra is, mint voltak azelőtt.

Ebből a tényből is, de a dolog természetéből is következik, hogy az államnyelv az állam mineműségére, egységére befolyással nincsen, s valamely állam egységét korántsem szünteti meg az, hogy államnyelve többféle, s annak nem jogi, hanem csak politikai következményei lehetnek. És így még abban az esetben is, ha a társországokban a horvát nyelv államnyelvnek volna tekinthető, abból a társországok államiségára semmi következtetést nem lehetne vonni.

De a horvát nyelvet az 1868. évi XXX. t.-cz. a társországok államnyelvévé nem teszi, csupán azokat az eseteket sorolja föl, a melyekben a horvát a kizárólagos hivatalos nyelv; azután azokat, a melyekben a horvát nyelvet is kell használni, mint hivatalos nyelvet; végre azokat, a melyekben a horvát nyelvet is lehet használni. A hol tehát az egyezmény a horvát nyelv hivatalos használatát ki nem mondja, ott a magyar államnyelv érvényesül. Így a pénzekben, postai értékjegyekben csakis ez, a középponti kormány leirataiban pedig a horvát nyelv mellett.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. akkor, a midőn a társországok területén az 1848 előtti latin nyelv helyett meghatározott esetekben kizárólagos hivatalos nyelvvé, más meghatározott esetekben engedett hivatalos nyelvvé a horvátot tette és a társországok képviselőinek a horvát nyelv használatát a magyar állam közéletében is, az országgyűlésen és a delegációkban, biztosította és az állam egész területére hatályos törvényeknek horvát eredeti szövegben

való kiadását elrendelte: a társországoknak a nyelvre nézve csak kiváltságot adott, a mi azoknak a magyar államban megállapított közjogi helyzetén nem változtatott, s a törvény a társországoknak csupán egyéb intézmények által megállapított nemzeti különállásának politikai consequentiáit vonta le. És a honvédségről szóló 1868. évi XLI. t.-cz. is csak ezt tette, a mikor kimondotta, hogy a társországok területén lévő honvédség nyelve is a horvát.

II. *A címér és a színek.* A mohácsi vész óta Magyarország és kapcsolt részei a nemzetközi életben szerepet nem játszván, nemcsak törvény nem állapította meg a magyar állam zászlajának színeit és címerét, hanem e tekintetben a szokás is ingadozó volt. Csak az 1848. évi XXI. t.-cz. meghozatalánál gondolt az országgyűlés először arra, hogy a magyar állam színeinek és jelvényeinek egységes és általános használatát szabályozni kell, s ez a t.-czikk a három színű zászlónak, a t. i. vörös, fehér, zöldnek és Magyarország címerének használatát tette kötelezővé a magyar korona összes országaiban, s egyszersmind megállapította: «hogy minden középületknél s közintézetknél, minden nyilvános ünnepek alkalmával s minden magyar hajókon a nemzeti lobogó s az ország czimere használtassék. Egyébiránt *a kapcsolt részeknek szabadságukban hagyatván*, hogy az ország színei és czimere mellett *saját színeiket és címerüket használhassák.*» A mit eddig a kapcsolt részek királyi kiváltság alapján tehettek, azt most már mint törvénnyel biztosított kiváltságot élvezhették.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. az 1848. évi XXI. t.-czikről meg sem emlékezik, azt tehát érvényében meghagyta, hanem a társországokra való tekintettel egyes rendelkezésekkel azt lényegesen módosította. E rendelkezések azonban nélkülözik az átgondoltságot és az ötletszerűség, az esetlegesség jellegét viselik magukon, a mi még inkább azt teszi szükségessé, hogy az 1868. évi XXX. t.-cz. idevonatkozó rendelkezései megszorítva magyaráztassanak.

A 61. §., mely megengedi, hogy a társországok *«határaik közt belügyeikben»* saját országos színeiket és címerüket használhassák, tulajdonképen nem mond újat, hanem csak azt ismétli, a mit az 1848:XXI. t.-cz. is megenged, s a mit a szokás minden törvényhatóságnak eddig is, és azóta is megengedett. Újat e §. csak annyiban mond, hogy megállapítja, miszerint saját címerüket Szent István koronájával fedve használják, a mi csak annak a kifejezése,

hogy autonómiájuk nemcsak a szó tulajdonképeni értelemben vett önkormányzatra, hanem a királyi kormányzat egy részére is kiterjed, továbbá, hogy a társországokban is a magyar szent korona hatalma érvényesül, csakhogy particuláris alakban.

A 62. §., mely a magyar korona országai ú. n. közös ügyeinek jelvényéül Magyarország s Horvát-Szlavon- és Dalmátországok egyesített czímereit állapítja meg, már lényegesen módosítja az 1848. évi XXI. t.-cikket, mely ilyenül is csak az ország czímerét, azaz a kis czímet tekintette, és így most már önállóan is, ha közös ügyekről van szó, a magyar állam nem az ország czímerét, hanem az egyesített czímet, t. i. a közép czímet használja, s a magyar zászlón is, ha azt u. n. közös ügyekben eljáró hatóságok használják, a közép czímet kell használni.

Ezzel azonban a vörös-fehér-zöld magyar zászló nem szűnt meg a magyar korona összes országainak állami zászlaja lenni, mert a zászló tekintetében az 1848:XXI. t.-cz. érvényes maradt, azt az 1868:XXX. t.-cz. nem érintette.*

Az 1868. évi XXX. t.-cz. 63. §-a azonban, mely szerint az ú. n. közös ügyek tárgyalásakor a magyar országgyűlés épületén a magyar lobogó mellé az egyesült horvát-szlavon-dalmát lobogó is felvonandó; valamint az 1868:XLII. t.-cz. 18. §-a, mely szerint a társországokban a honvédség zászlaja Ő felsége ugyanazon névjegye mellett a társországok egyesült színeit, bár a magyar állam czímerét viseli: már elvi ellenmondásba jön az 1848:XXI. t.-cikkel és önmagával is, a midőn a társországok lobogójának hasz-

* Apponyi Albert grófnak a képviselőház 1895. évi okt. 22-iki ülésén tett nyilatkozata: «a magyar zászló nem egy testvérnemzet zászlaja, hanem az ő zászlójuk is, — a magyar állam zászlaja», — Bánffy Dezső miniszterelnöknek a képviselőház 1895. évi okt. 25-iki ülésén mondott szavai; «hogy ezen törvény (68:XXX.) és annak egyes §-ai egyáltalán nem helyezték hatályon kívül az 1848:XXI. t.-cz. rendelkezéseit; tehát Horvát-Szlavonországban a magyar nemzeti színek kitűzésének jogosultsága minden körülmények közt megvan,» és Hodossy Imrénék a képviselőház 1895. évi decz. 3-iki ülésén tett nyilatkozata: «nyilvánvaló, hogy Horvátországban mindazon középületeken, melyek közös ügyeket érintenek és nem horvát belügyekre szolgálnak, egyedül a magyar lobogó és az egyesített magyar-horvát czímer van helyén», teljesen megfelelnek az 1848:XXI. és 1868:XXX. t.-cikkek egymáshoz való viszonyának, s úgy értelmezte azt már az 1886. évi magyar üzenet is. (V. ö. Jászi: Tanulmányok 261. l.)

nálatát épen oly alkalmakkor rendeli el, a hol a magyar állam nemzetközi jogállása és állami egysége is kidomborodik, mint az országgyűlésen és ellenség előtt, de kisebb jelentőségű alkalmakra az 1848. évi XXI. t.-cikknek a magyar zászlóra, mint az állam jelvényére vonatkozó határozatát nem változtatja meg.

Minthogy azonban az említett két esetben a zászló és czimer használatának a kérdése nem következetes, hanem ötletszerű megoldást nyert, ez újabb bizonyíték arra, hogy itt nem egyébről van szó, mint színek és czimer használatára vonatkozólag *törvényben adott kiváltságról*, melyet megszorítólag kell magyarázni épen úgy, mint azt a kiváltságot, mely szerint a magyar szent korona országai által vert pénzeken a királyi címbe Horvát-Szlavon és Dalmátországek királyának címét is föl kell venni.

140. §. A magyar korona országainak állami közössége állami egységet jelent.

Hogy az 1868. évi XXX. t.-cz. 1. §-ában említett *«állami közösség»* értelme meghatározható legyen, először is azt kell meghatározni, hogy mit értett e törvény a *«közös»* kifejezés alatt, azt-e, a mit e szó közönségesen jelent, hogy t. i. két egymástól különálló jogalanyé valami, vagy pedig csak a különállásnak ellentett fogalmát.

Az előzőekben előadottak szerint kétségtelen: hogy a magyar országgyűlés és közös országgyűlés egy és ugyanaz, hogy az úgynevezett közös törvények és a magyar törvények közt formai különbség nincsen; hogy a közös minister, közös ministertanács, közös ministerium a magyar miniszterrel, ministertanáccsal és ministeriummal, a középponti kormánnyal egy és ugyanazon fogalom, s hogy mindazon szóösszetételekben, a melyekben az állami szervek minémiségének jelölésére a *közös* jelző használatos, a *középpontiság*, az *egység*, az *egyetemesség* fogalma van kifejezve. Ez arra vall, hogy a *közös* szó nem annak tulajdonképeni értelmében használtatik az 1868. évi XXX. és az ezt módosító törvényekben, hanem az egyetemesség, az egységesség, a középpontiság fogalmának a kifejezésére, a miért is, ha a törvény helyesen szövegeztetik, a *közös* kifejezést mellőznie s az országgyűlésnél épen úgy, mint a kormánynál, a ministeriumnál helyette a *középponti*, a törvé-

nyeknél és ügyeknél az *egységes* jelzöt kellett volna használnia, vagyis nem közös országgyűlést, hanem a mint központi kormányt, épen úgy középponti országgyűlést is, és nem közös ügyeket, törvényeket és törvényhozást, hanem *egységes* ügyeket, törvényeket és törvényhozást, *egységes* alaptörvényt és jogokat kellett volna mondania.

De hogy ez így van, és hogy a közös szó itt nem abban az értelemben használtatik, mint pl. az Ausztriához való viszonyra vonatkozó 1867. évi XII. és más idevonatkozó törvényekben, azt leginkább a jogi intézmények bizonyítják.

Láttuk, hogy a magyar korona országaiban egy és oszthatatlan a királyi méltóság és hatalom, t. i. a magyar királyé, mert egy a királyválasztás, a trónöröklés és a koronázás; hogy egy és ugyanaz a nemesség, főrendiség és az állampolgárság; egységes az országgyűlés és a középponti kormány, melynek kezében van a legfőbb állami vezetés az autonomia tekintetében is, s hogy ez a középponti kormány a m. kir. ministerium, a középponti magyar országgyűlésnek felelős minden tekintetben. A hol pedig ez így van, ott egy és oszthatatlan az állami főhatalom is, nemkülönben egy és ugyanaz az alattvalói viszony is, tehát egy és ugyanaz az állam is. Ennélfogva az 1868. évi XXX. t.-cz. 1. §-ában említett és a több százados állami egységből levezetett *«állami közösség»* sem jelenthet egyebet, mint *állami egységet*.

Ez az állami egység az ország szent koronájának, mint az államhatalom symbolumának egységében találja külső kifejezését, mely korona Magyarország szent koronájának, vagy magyar szent koronának nevezetik, a melynek minden magyar állampolgár, — tekintet nélkül arra, hogy a társországok autonomiájának hatáskörébe esik-e vagy sem, részese-e annak vagy nem, — egyaránt tagja és alattvalója. A szent korona elmélete pedig a priori kizár minden oly felfogást, mely a társországok autonomiáját állami különállásra magyarázza, a milyennel a kapcsolt részek sem bírnak s a milyennel a társországok sem bírhatnak, mert nekik az autonomiában csak korlátolt nemzeti különállásuk van, de külön főhatalmuk nincsen.¹

Minthogy pedig magyar a korona, magyar a királyi méltóság,

¹ V. ö. Jelinek : Allgemeine Staatslehre I. 602—603. 1.

az országgyűlés és a középponti kormány, s maga a bán is magyar zászlósúr s mint ilyen áll az autonomia élén, végre magyar az állampolgárság, a nemesség és főnemesség is: magyarnak kell lennie annak az államnak és államalkotó nemzetének is, melynek hivatalos neve a magyar szent korona országai, s a társországok nevénel az «országok» megjelölés nem államot, hanem csak azt jelenti, hogy több azelőtt különállott területrészekből keletkezett és területileg elkülönített része a magyar államnak, melyen a horvát-szlavon politikai nemzet meghatározott ügyekben, az államalkotó magyar nemzet államalkotó mivoltának sérelme nélkül nemzeti egyéniségét intézményileg is kifejtheti.

MÁSODIK FEJEZET.

Az ország függetlensége és nemzetközi jogállása.

141. §. Az osztrák álláspont és alapjai.

Miként a társországok közjogi helyzetének a megállapításánál, akként az ausztriai császársághoz való viszonynak a meghatározásánál is a magyar közjogi fölfogásnak egy másik, vele ellentétes közjogi fölfogással, az osztrák fölfogással kell megküzdeni.

A magyar közjogi fölfogás az 1867. évi kiegyezéssel az ország függetlenségének az elvét, a melyet az 1790 : 10. t.-cz. a királylyal is elismertetett, nem tekinti föladott elvnek. Míg ellenben az osztrák fölfogás, ha el is ismeri a magyar szent korona országainak államiségét, tagadja azt, hogy a magyar állam megóvta és fönn-tartotta volna teljes souverainitását. Az osztrák fölfogás a magyar államot az osztrák császárság integráns részének, csupán tagállamának tekinti, melynek a birodalmi tanácsban képviselt királyságok- és országokkal nemcsak közös ügyei és közös szervei vannak, hanem van közös és egységes államhatalma, közös törvényhozása és közös fejedelmi hatalma, ennélfogva közös alkotmánya is. E fölfogás szerint tehát a két állam között a kapcsolat nem nemzetközi, hanem belső azaz alkotmányjogi természetű. E fölfogás szerint az 1804-ben kialakult és 1850-ben egységesé vált ausztriai császárság, melybe a magyar korona országai is bele tartoztak, 1867-ben dualisticus alkotmányt kapott, mely

az ügyek legnagyobb részére Magyarországnak teljes törvényhozási, kormányzati és bíraskodási autonómiát biztosított, de az ügyek egy részét közös szerveknek tartotta fenn (pragmatisch-gemeinsame Anlegenheiten), másik részét pedig megegyezés szerint kell közösen intézni (paktiert-gemeinsame Angelegenheiten). Erre való tekintettel az *ausztriai császárságot* ezentúl nem így, hanem *Osztrák-magyar monarchiának* nevezik, melynek két fele, része, *ország-csoportja* van, úgymint a *birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok* és a *magyar szent korona országai*.

Az osztrák álláspont alapjai a mohácsi vészig nyúlnak vissza. Az ausztriai házat az osztrák felfogás szerint a magyar trón az 1491. évi pozsonyi béke alapján örökösödési joggal illette meg a Jagellók kihalása esetére. A mikor tehát II. Lajos a mohácsi csatában elesett, a trón megnyílt a Habsburgok számára és I. Ferdinánd János ellenkirály ellenében fegyverrel is érvényesítvén igényét, Magyarországnak azt a részét, mely nem a törökök vagy az ő védenczét uralta, az ausztriai ház számára hármason szerezte meg: örökösödési szerződések alapján; rendes szabad választás és végre hódítás alapján.¹

Az államot az újkor elején a rendek hatalma fölött győzedelmeskedő és önmagát szervező fejedelmi hatalom patrimoniális alapon teremtette meg a maga hivatalnoki és katonai szervezetével. És így az ausztriai ház uralma alatt álló országok is, tehát Magyarország is, egy birodalommá, egy állammá foglaltattak össze és Magyarországnak csak annyiban volt különállása, a mennyiben a rendek szervezete itt tovább élt, mint a többi örökös országokban és így itt a császári akaratot más szervezet és más szabályok szerint foganatosította, mint az örökös országokban. A töröktől Magyarország többi részeit, melyek egykor Jánosnak hódoltak, valamint Erdélyt az osztrák uralkodó, a császár, német hadakkal foglalta el, tehát Magyarországot az ausztriai ház a fegyver jogán is magáénak vallhatta. De az 1687. évi és még inkább az 1723. évi trónöröklési törvények az ausztriai uralkodóháznak öröklési jogát elismervén, elismerték azt is, hogy az ausztriai ház családi szabályaiban megállapított trónöröklési rend és jog Magyarországra is érvényes. A *pragmatica sanctio* tehát Magyarországot

¹ Turba: Geschichte des Thronfolgerechtes 345 l.

is az ausztriai tartományok közé sorolta és az 1723. évi törvények csak biztosítékul szolgálnak az osztrák *pragmatica sanctio*-nak, de nem ezek hozzák be a nőági trónöröklést.

Az ausztriai fejedelmek, mint római császárok, az ausztriai fejedelem hivatalait Magyarországra is kiterjedő hatáskörrel szervezték¹ és a császárnak erre való jogát a magyar törvények is elismerték akkor, a mikor a hadi tanácsról és a bécsi udvari kamaráról, a statuskancelláriáról és a titkos tanácsról mint Magyarországra is joghatóságot gyakorló császári szervekről tesznek említést.²

A mikor pedig Ferencz 1804-ben fölveszi az ausztriai császári címet, ezt nemcsak mint az osztrák örökös tartományok ura, hanem mint magyar király is tette. Az 1804. évi augusztus 1-ről kelt patens szavaiból, de különösen harmadik pontjából is ez tűnik ki és az ausztriai monarchia alatt Magyarországot is érteni kell, azaz azt az egész területet, mely a *pragmatica sanctio* értelmében feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandó. Ez a patens a magyar országgyűléssel is közöltetett, de a magyar országgyűlés ellene kifogást nem tett és így a császári címet Magyarországra kiterjedőnek is elismerte.³ Az 1836. évi augusztus hó 22-ről kelt udvari kancelláriai rendelet, a mikor megállapítja az osztrák császár czimeit és czimerét, ebbe a magyar korona országait is befoglalja és a nagy- a középczimerben a kétfejű sas kebelében szent koronával fődött magyar czimernek jobbról felül az első helyet juttatja.⁴

Az 1790. évi 10. t.-cikk, mely az ország függetlenségét proklamálja, e függetlenséget nem az állami *souverainitás* modern értelmében veszi, hanem csupán azt jelenti, hogy Magyarországot saját törvényei és szokásai szerint kell kormányozni, amely saját törvények azonban az osztrák középponti hatóságoknak Magyarországra kiterjedő hatáskörét elismerik.⁵ Az 1848. évi törvények a magyar felelős ministerium szervezésével csak e középponti

¹ Tezner: Der öster. Kaisertitel etc. 70—102. l.

² Tezner id. m. 102. l.

³ Tezner id. m. 103—185. l.

⁴ Az erre vonatkozó rendeletet közli: Manz'sche Taschenausgabe der öster. Gesetze. Die Staatsgrundgesetze 27—29. l.

⁵ Tezner i. m. 92. l.

osztrák hatóságok hatáskörét szüntették meg, de nem szakították ki Magyarországot az ausztriai császárságból. 1849-ben pedig Magyarország fegyverrel is meghódíttatván, az ausztriai császárságba teljesen bekebelezetett és absolutisticusan az osztrák ministerium által kormányoztatott. Az 1861. évi októberi diploma nem állami, hanem csak tartományi alkotmányt adott Magyarországnak. Igaz, hogy ezt az alkotmányt Magyarország el nem fogadta, hanem azért annak a lényege az 1867. évi kiegyezésben is benne van.

Az 1867. évi kiegyezés az egységes osztrák császárságból indul ki, a mikor az 1867. évi XII. t.-cikk biztosítja Magyarországot törvényhozási és belkormányzati függetlenségét, az 1867. évi decz. 21-iki 146. sz. osztrák törvény pedig, mely «az ausztriai monarchiához tartozó összes országok közös ügyeiről és kezelésük módjáról» szól, megállapítja a birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok és a magyar korona országainak közös ügyeit.

Maga ez a kifejezés: *a birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok*, szemben a *magyar korona országaival*, azt fejezik ki, hogy Ausztria vagy osztrák császárság alatt a két államot együtt s nem csupán az osztrák-német tartományokat Magyarországon kívül, kell érteni, tehát az osztrák császárság, az osztrák monarchia ugyanaz maradt, a mi addig volt, a *pragmatica sanctio* értelmében együtt birtokolandó országok összessége s csupán a neve változott. Nem is helyes tehát a birodalmi tanácsban képviselt királyságokat és országokat Ausztriának nevezni s ez csak rövidség okáért történik.¹

A dualisticus alkotmány életbeléptetése után ugyanis az osztrák monarchia átalakult *osztrák-magyar monarchiává*, vagyis új nevet kapott az 1868. évi november 14-éről kelt legfelsőbb elhatározással,² de azért közös ügyekben egységes császárság maradt, melyen belül a birodalom két fele (*Reichshälfte*) az autonóm ügyekben korlátlan autonómiát kapott külön ministeriummal és törvényhozással, az egyezményes közös ügyekben (*paktiert gemein-*

¹ Alfred Freiherr v. Offermann: Das Verhältnis Ungarns zu Österreich 11. l. 1. jegyz.

² Szövegét lásd Manz'sche Taschenausgabe der österr. Staatsgrundges. 29. l. és Rend. Tára. 1868. évf. 540. l.

same Angelegenheiten) azonban egyező törvények szerint kell a külön kormányoknak eljárni.

A közös szervek (ministeriumok, követségek, konzulátusok és hadsereg) nem két államnak közös, hanem a monarchiának egységes szervei, a közös ügyek egységes birodalmi ügyek, a közös ügyekben egységes államhatalom nyilatkozik meg. Ennek az egységes osztrák-magyar államhatalomnak az alanya az addig ausztriai, ma *osztrák-magyar császárság*, feje az *osztrák-magyar császár*, a ki magát ausztriai császár és Magyarország apostoli királyának ezimezi s a kit *császári és királyi apostoli felségnek* (kais. u. kön. ap. Majestät) szólitának és kinek hatalmát a *közös korona* (gemeinsame Krone) *szóval fejezzük ki.*¹

A közös ministerek birodalmi ministerek, a közös korona ilyeneként nevezi is ki (Reichskriegsminister, Reichfinanzminister), a közös hadsereg a monarchia hadserege. A delegátiók a birodalom képviselte, bár a birodalmi alkotmányjog (Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie) szerint a törvényhozás csak a közös ügyek egy részében tartozik hatáskörébe, míg a többi közös törvényeket az osztrák birodalmi tanács és a magyar országgyűlés együtt alkotják.

A monarchiának van államterülete, mely nem azonos a két állam területének összességével, mert Bosznia és Hercegovinát is magában foglalja, pedig ez a terület sem az egyik, sem a másik államhoz nem tartozik; sőt még a közös birodalmi állampolgárságot (Reichsangehörigkeit) is megkonstruálják egyes osztrák írók.²

A két állam, Magyarország és a szűkebb értelemben vett Ausztria között tehát a kapcsolat nem csupán a fejedelem fizikai személyének az azonosságán alapuló nemzetközi-, hanem a közös és egységes fejedelmi hatalmon és a monarchia alkotmányjogi és gazdasági egységén alapuló alkotmányjogi kapcsolat, a melyet módosítani sem egyik, sem másik államnak egyoldalúlag nem lehet, mert az ilyen egyoldalú módosítás nemcsak nemzetközi jogsérelem volna a másik állammal szemben, hanem lázadás a tagállam részéről a monarchia alkotmánya ellen.

¹ Dantscher v. Kollersberg: Der monarchische Bundesstaat Österreich-Ungarn különösen 313 és 314. l.

² Igy Dantscher v. Kollersberg i. m. 315—326. l.

Az osztrák fölfogás szerint a souverainitás a közös koronát, illetőleg a monarchiát illeti, a tagállamok pedig csak az úgynevezett autonóm ügyekben souverainek, tehát csak bizonyos ügyekre korlátozt souverainitásuk van. És így a két állam között a viszony nem a personális uniónak valamely neme, hanem dualisticus alapon szervezett reálunió, modern néven monarchikus szövetséges állam (Bundesstaat) és nem államszövetség (Staatenbund), melyben a kapcsolatot a szövetség uralkodójának a tagállamok uralkodóival való személyi azonossága még szorosabbá teszi.

Az osztrák fölfogás nemcsak az irodalomban, hanem (ha nem is a maga teljességében), az osztrák törvények és a harmadik államokkal kötött nemzetközi szerződések szövegében, továbbá bizonyos mértékben a közös szervek által követett gyakorlatban is érvényesül; sőt magyar törvények is akadnak, melyek e felfogás helyességét megerősíteni látszanak és így osztrák írók részéről a maguk fölfogása mellett fölhasználtatnak.

Az *osztrák törvényekben* gyakran előfordul az egyes államok jelzésére a *Reichshälfte* = a birodalom fele (1867. decz. 21. 146. sz. törv. 3. és 6. §.) vagy államterület = *Staatsgebiet* (pl. 1892. aug. 2. 127. sz. törv. IX. cikk) vagy birodalomrész = *Reichsteil* (1867. decz. 24. 3. sz. R. G. Bl. 1868.) kifejezés. Több nemzetközi szerződés szól az *osztrák-magyar monarchia polgáraitól és mind a két törvényhozásáról* (pl. az 1871. : XLIII. t.-cikkbe iktatott nemzetközi szerződés Éjszak-Amerikával).

A *közös hatóságok* csász. és kir. osztrák-magyar hatóságoknak, a közös ministerek birodalmi ministereknek (Reichskriegs Minister, Reichsfinanz Minister) neveztetnek, a közös külügyi minis-ter pedig «a külügyek és a cs. és kir. ház ministerének» nevezi magát. A közös ministerek, követségek, konzulatusok czimerül az osztrák császári czimert, a kétfejű sast használják. Ugyanaz a czimer van a közös hadsereg magyar ezredeinek is hol fehér, hol sárga zászlaján, melyet fekete-sárga (a császárság színei) és vörös-fehér (az ausztriai ház színei) szegély körít. A hadi tengerészet lobogója pedig a vörös-fehér-vörös színeket a Babenbergi czimmerrel (vörös paizs fehér övvel osztva) viseli. A közös hatóságok hivatalos nyelve, úgyszintén a közös hadsereg magyar csapatainál is a szolgálati és vezényleti nyelv a német, tehát a császárság hivatalos nyelve.

A magyar törvényekben vannak kifejezések és rendelkezések, melyek a magyar közjogi felfogással meg nem egyeztethetők. Az 1867. évi XII. t.-cikk több helyütt közös uralkodót említ. Több törvényünk szól *osztrák-magyar monarchiáról*, a *monarchiáról* és *ennek két államáról*. Az 1878. évi V. t.-cikk 127. §-a felségsértésnek minősíti azt a cselekményt, mely arra irányul, hogy «a magyar állam és az osztrák-magyar monarchia másik állama közt fennálló kapcsolat erőszakkal megváltoztassék», vagy «a magyar államnak vagy az osztrák-magyar monarchia másik államának területe, vagy ezeknek valamelyik része erőszakkal idegen uralom alá jusson, vagy azon államtól, a melyhez tartozik, erőszakkal elszakíttassék». Az 1879. évi XL. t.-cikk kihágás miatt büntetni rendeli azt, a ki az *osztrák-magyar monarchiának nyilvánosan kitűzött czimerét vagy zászlaját meggyalázó szándékkal bemocskolja, megrongálja vagy leszakítja*.

Az osztrák közjogi felfogás tehát támasztékot talál a gyakorlati életben, a tényleges állapotokban, sőt itt-ott a magyar törvények szövegében is. Ez az, a mi arra kényszerít, hogy ennek és a vele ellentétes magyar felfogásnak szembeállításával vizsgáljuk a két állam kapcsolatának jogi természetét, noha egy tankönyv keretében vajmi nehéz kimutatni azt, hogy a két ellentétes közjogi felfogás közül jogászilag melyiket kell helyesnek tekinteni.

142. §. Az ausztriai ház trónrajutása nem tette Magyarországot ausztriai tartománynyá.

A mohácsi vészt megelőzőleg Magyarország nemcsak független ország, hanem keleti nagyhatalom (archiregnum) volt, melynek alkotmánya szerint az államhatalom az ország szent koronáját illette, tehát a szent korona tagjainak, azaz a nemeseknek és az általuk választott királynak közös hatalma volt. A királyi hatalom átruházott és korlátolt közhatalom volt, a nemesség pedig nem hűbéren, hanem a haza és a király körül szerzett érdemekért tett adományon alapult (laurea virtutis), a miért is Magyarországot nem lehet a patrimoniális országok közé sorolni, sem a magyar király hatalmát a patrimoniális fejedelmekéhez, tartományurakéhoz hasonlítani.

I. Ferdinándot az ország egy része a pozsonyi békére való

tekintet nélkül választotta és koronázta királylyá. Hiszen a pozsonyi béke okmánya akkor nem is volt kéznél és így arra Ferdinánd részéről hivatkozás sem történt.* A fegyver hatalmára sem lehet hivatkozni, mert ezt Ferdinand nem mint ausztriai uralkodó alkalmazta Magyarország ellen, hanem mint megválasztott magyar király a másik megválasztott magyar király ellen. Utódai részéről Erdély megszerzése és a török uralma alatt állott területek visszahódítása sem osztrák hódítás Magyarország területén, hanem a magyar királynak idegen segélyvel végbevitt fegyverténye.

I. Ferdinándot és utódait az ország éppen azért választotta királyává, hogy az országot a török ellen idegen országokbeli hatalmával is megvédelmezze és az elfoglalt területeket visszaszerezze és az országhoz visszakapcsolja. Az I. Ferdinand óta letett koronázási eskük és a II. Ferdinand óta törvénybe iktatott hitlevelek szakadatlan sorában igéri a király, hogy az ország területét el nem idegeníti, hanem a mennyire lehet, gyarapítja és hogy a visszaszerzett területeket az országhoz visszakapcsolja. A hol a királynak ilyen ígéretet kell tenni, ott jogilag ki van zárva az, hogy az országhoz tartozó és visszafoglalt területeket a király ne az országnak, hanem csupán a maga személyes hatalmának patrimoniumaként foglalja vissza.

Igaz, hogy az ausztriai házból származó királyok királyi hatalmukat Magyarországon is tartományuri hatalommá iparkodtak tenni, hogy Magyarországot családi patrimoniummá tévén, többi országaikkal egy állammá olvaszszák össze.

Ha tehát az ausztriai házból származó királyainknak sikerült volna Magyarországot családi patrimoniummá tenni, megsemmisült volna a magyar állami lét, mert a magyar királyi hatalom a többi országok felett érvényesülő tartományurasággal olvadt volna össze és így a magyar királyság éppen úgy pusztá czimmé süllyedt volna, a mint ez a cseh királysággal történt. Ennek azonban útjában állt az, hogy Magyarországon a rendek nem érdekközösségi alapon szervezkedett politikai testületek, hanem a nemzet politikai jogokkal bíró osztályai, az egyes nemesek pedig a főhatalom részesei voltak s a szent koronában a királylyal mint ilyenek olvadtak

* Ezt az osztrák írók is beismerték.

egybe s a magyar király hatalmának korlátjaiul nem magánjogi természetű igények, hanem egy nemzet jogai és szabadságai szolgáltak s a magyar királyság közhatalmi természete a nemzet királyválasztási jogában és a koronázásban külsőleg is kifejezésre jutván, a magyar királyság magánhatalmi jellegűvé mindaddig nem volt átalakítható, a míg a királyválasztás formái és a koronázás intézménye s annak közjogi jelentősége fennáll. Az ország függetlenségének tehát ettől az időtől fogva egyedüli biztosítéka az alkotmány volt, mert az ország függetlenségére a királyok többé súlyt nemcsak nem helyeztek, hanem azt megdönteni is törekedtek s az ország függetlensége az alkotmány fenmaradásával, a nemzet, a nemesek szabadságával ez idő óta elválaszthatlan kapcsolatba jutott.

Ezért ragaszkodott tehát Magyarország a királyválasztás elvéhez; a mikor pedig 1687-ben az ausztriai ház fiágában megállapította az elsőszülöttség rendjét, 1723-ban pedig a trónöröklést a nőágra is kiterjesztette, ezért tartotta fenn a koronázás intézményét ugyanabban az alakban, a mint az a királyválasztás korában is fennállott. De — mint láttuk (55. és 56. §.) — a magyar trónöröklési törvények az ausztriai ház családi szabályaitól teljesen önálló alkotások, a magyar trónöröklési rend szabályait önállóan állapítják meg és föltételekhez kötik s a mellett az országnak választókirálysági jellegét sem ezek, sem az ezek alapján kiadott királyi hitlevelek föl nem adják.

És így sem az 1687. évi, sem a *pragmatica sanctiónak* nevezett 1723. évi trónöröklési törvények nem sorolják Magyarországot és részeit az ausztriai tartományok közé és nem teszik az ausztriai ház *patrimoniumává*.

Ha akadtak magyar királyok, a kik a hitlevelekben tett ígéreteiket és az általuk szentesített törvényeket meg nem tartották, hanem önhatalmú rendelkezésekkel ausztriai hatóságaik hatáskörét Magyarországra is kiterjesztették, ebből jogi következtetéseket nem lehet vonni arra, hogy Magyarország bele tartozott az ausztriai birodalomba. Mert ha a jogellenes cselekedetet jogforrássá avatjuk (mint Tezner teszi), akkor egyetlen jogforrásul az erőszakot kell elismerni.

A magyar királyok azonban nem a fegyver erejére, hanem az ország törvényeire hivatkoznak, hogy a magyar koronához való jogukat elismertessék. Már pedig egyszerre jogra, törvényre és

erőszakra, vagyis puzta tényleges hatalomra egy és ugyanazt a dolgot, az uralkodás jogát, alapítani nem lehet.

A magyar törvények Magyarország és az ausztriai tartományok között közös hatósági szerveket sem nem létesítettek, sem el nem ismertek, ellenkezőleg, törvényeknek szakadatlan sora foglal ellenök állást, a midőn követelik: hogy Magyarország ügyei magyarok tanácsával intéztessenek és Magyarország kormányzásába idegenek soha bele ne avatkozhasanak (1608. k. e. 10. 1559: 8., 1613: 25., 1618: 8., 1630: 29., 1659: 8., 14. és 1662: 4.); hogy az ország főkincstárnoka neveztessek ki és az udvari vagy ausztriai kamarától ne függjön s külföldiek az ország semmiféle jövedelmének kezelésébe ne avatkozzanak; hogy a király az ország előleges tudta és beleegyezése nélkül Magyarországon és kapcsolt részeiben háborút ne indítson, se külföldi katonaságot be ne hozzon (1608. k. e. 2.), a véghelyi parancsnokságok és kapitányságok magyaroknak adassanak és az idegen katonaság az országból elvitessék (1608. k. e. 11. és 12.); végre hogy a portára magyar követ is küldessék, ki a magyar tanácsból láttassék el utasítással (1618: 37., 1630: 36., 1635: 27., 1638: 3) s ennek a császári követtel egyenlő hatalma legyen (1647: 74.), a ki minden magyar ügyet a magyar követtel és biztossal egyetértve tárgyaljon (1655: 50., 1659: 14., 1662: 4., 1681: 4. és 1715: 41.) s ha Ő felségéhez török követség küldetik, ez a nádornak bejelentessék (1649: 7.).

Magyarország tehát törvényben létesített külön organumokat az ország központi kormányzatára, a közjövödelmek kezelésére és diplomáciai képviselésére, olykor az ország maga rendel ki követekeket és látja el utasítással (1609: 68., 1649: 26., 27. és 28.), a honvédelem kérdésében pedig számos törvény alkottatik, jelesen a végvárak fentartására, őrséggel ellátására, a banderialis, portális és személyes felkelésre és annak szervezésére. Az ország által szervezett és fentartott sereg a nádor és a bán parancsnoksága alatt nem állott szervezeti összeköttetésben a király hadával, sőt az ország abba sem nyugszik bele, hogy a király hada mint idegen had legyen szervezve, hanem mind 1715-ben, mind 1790-ben erőfeszítéseket tesz, hogy a királyi hadat is törvényben és nemzeti alapon szervezze.

A mikor pedig az önkény és az idegen beavatkozás fegyverfogásra készíti a nemzetet, a szabadságharczok a magyar alkot-

mányt és államiságot biztosító békekkel nyerik befejezésüket, mint a bécsi, a nikolsburgi és a linczi békék, sőt még a fegyverletétellel végződő szatmári béke sem a föltétlen meghódolás egy idegen hatalom előtt, hanem az ország jogait, alkotmányát és szentesített törvényeit biztosító békekötés, melyben a fölkelőknek a magyar király hűségére térése, nem pedig egy idegen hatalom előtt való meghódolás nyer kifejezést. Az ország független államiságát tehát az annak megdöntésére törekvő királyság is kénytelen volt elismerni s a koronázásnál külsőleg is kifejezésre juttatni azt, hogy a magyar királyi méltóság nem olvadt egybe sem a császári, sem az ausztriai tartományúri méltósággal és hatalommal.

Ha ezeket a békekötéseket a királyok csak részben tartották meg, ebből jogi következtetéseket vonni annyit tesz, mint az erőszakot és az önkényt jogforrássá avatni.*

143. §. Az ország függetlensége és a *pragmatica sanctio*.

Az 1723. évi 1. és 2. t.-cikknek, a midőn megállapították Magyarországon az ausztriai ház nőágára nézve az elsőszülöttség rendje szerinti trónrakövetkezést, kimondották azt is: hogy ugyanaz a személy viselje mindig Magyarország koronáját, a ki a többi, Németországban és azon kívül fekvő s feloszthatlanul és elválaszthatlanul birtoklandó örökös országokban és tartományokban is uralkodik. Magyarország tehát ugyanebben a fejedelmi családban ugyanazt a trónrakövetkezési rendet állapítja meg, a mely az ausztriai örökös tartományokban már meg van állapítva.

A *personalis unió*nak ez a tudatos és czélzatos megállapítása magában a törvényben arra az időre, a míg az ausztriai ház megállapított nőágainak ivadékaik élnek, a szónak jogi értelmében állandó jelleget ad, mert tudatosan állandó nemzetközi kapcsolatot létesít az ország és királyának egyéb örökös országai között, még pedig «a külső erőszak elleni belső béke», azaz a kölcsönös védelem érdekében. Ennek a nemzetközi kapcsolatnak

* Ez az, a mit Tezner következetesen figyelmen kívül hagy, a midőn Lustkandl nyomaiba lépve azt akarja bizonyítani, hogy az ausztriai uralkodók által létesített és Magyarország ügyeibe is avatkozó középponti szervek által az uralkodói *prærogatíváknak* confusiója az uralmuk alatt álló egész területre és így Magyarországra is kiterjedt. (Der österr. Kaisertitel etc. 102. l.)

alapja azonban nem Magyarország és a többi országok között létrejött nemzetközi szerződés, a melyben Magyarország arra kötelezné magát, hogy azt az örökösödési rendet fogja magára nézve kötelezőnek elismerni, a mely az örökös országokban bármikor tényleg fennáll; hanem a nemzet és ujonnan választott királyi háza között létesült államalkotó, tehát belső államszerződés, melyben a nemzet csak saját királyi házával szemben van arra kötelezve, hogy az akkor elfogadott trónrakövetkezési rendet mindaddig fenn fogja tartani, a míg a meghatározott női ágak ivadéakai élnek, a melyben azonban ez a királyi ház és annak minden tagja is egyúttal arra köteleztetik, hogy mint más országok dinasztíája, ez országokban ugyanezt az örökösödési rendet, a mely ott már megállapított, fenntartsa, azon ne változtasson és hogy ezeket az országokat egy és ugyanaz az uralkodó, az t. i. a ki Magyarország királya, feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul s viszonyosan és együtt birtokolja. A szabad királyválasztási jognak a felfüggesztése tehát korántsem jelenti a trónbetöltés kérdésében Magyarország souverainitásának idegen állammal szemben való megkötését, annál kevésbbé foglalja magában azt, hogy Magyarország ebben a kérdésben souverainitását elidegenítette, vagy más államra ruházta volna. Hiszen a trónrakövetkezésnek feltételeket szabott az ország, t. i. az alkotmány fenntartását, a hitlevél kiadását, a koronázást és az alkotmánybiztosító eskü letételét s a koronázás intézményének sértetlen fentartásával az országgyűlésnek tartotta fenn annak a megbirálását, hogy a megállapított trónrakövetkezési rend szerint a törvény értelmében melyik ausztriai főherceget illeti a magyar királyi trón s ennél fogva kit lehet az ország királyává koronázni és a teljes királyi hatalommal felruházni. A trónrakövetkezési rend tekintetében tehát nem Magyarország kötötte meg souverainitását más hatalommal szemben, hanem az örökös tartományokban már megállapított trónöröklési rend megváltoztathatlanságát kötötte ki a maga részére.

Ha tehát Magyarország saját királyi házával egyetértőleg a maga trónrakövetkezési rendjét módosítaná, a vele állandó personalis unióban lévő országok nem tekinthetnék ezt rajtuk esett nemzetközi jogsérelemnek; míg ellenben ha az örökös országokban a trónrakövetkezési rend Magyarország hozzájárulása nélkül módosíthatnák, vagy ezek az országok felosztatnának, a Magyar-

ország és királyi háza között létesült szerződés a királyi ház részéről meg volna sértve.

A magyar trónörökösödési rendnek az ausztriaival egyenlővé tétele és az ebből származó állandó personalis unio ennél fogva Magyarország souverainitását sem nem csorbította, sem nem korlátozta, az ország függetlenségét tehát nem érintette. Sőt az ez évi 3. törvénycikk az ország s kapcsolt részei karainak és rendjeinek jogait, kiváltságait és szabadságait megerősítette, a mi az akkori fogalmak szerint az ország függetlenségének biztosításával egyértelműnek tekintetett.

Az a tényleges állapot, mely az előző korban is fennállott, hogy t. i. a király tulajdonképeni tanácsa idegenekből állott, a kormányzás fővezetése a geheimer Rath, majd a Staats-Rath kezében volt, az ország külügyeit is a Haus-Hof und Staatskanzlei intézte, a hadi ügyekben a Hofkriegsrath Magyarország területén is gyakorolt hatóságot és hogy az ország jövedelmei felett a bécsi Hofkammer rendelkezett, ez után is fennmaradt, sőt ebben a korban még több oly ausztriai kormányzati organumot szerveztek, a melynek hatásköre tényleg Magyarországra is kiterjedt (mint a geheime Credits-Hofcommission, a Ministerial Banco Hofdeputation s a Hofkammer in Münz und Bergwesen), a melyek az ország köz- és államgazdasági ügyeit is intézték.¹ Mindeme tényekkel szemben azonban a magyar törvények e hatóságokat nemcsak el nem ismerik, az általuk Magyarországra nézve is gyakorolt hatáskört nemcsak nem ruházzák rá, hanem azok hatóságának Magyarországra való kiterjesztése ellen sok tekintetben határozottan állást is foglaltak s a magyar kormányzéseknek azoktól való függetlenségét és egyedül a királytól való függését hangsúlyozzák s kívánják: hogy a király magyar ügyekben kizárólag magyarok tanácsával éljen (1741: 11. és 1791: 17.); hogy az 1723. évi 93. törvénycikkkel szervezett kir. helytartótanács minden idegen hatóságtól független legyen (1723: 101.) s a király ezáltal intézze az úgynevezett politikai ügyeket (1741: 11.), mely mint Magyarországon politikaiakban legfőbb kormányzék, minden más kormányzékától független s a királynak közvetlenül van alárendelve (1741: 14.); hogy a magyar kamara a bécsi udvari kamarától ne függjön (1723: 16.) s hogy eme függetlenség bizonyítása

¹ Polner Magyarország és Ausztria közj. viszonya. 125. l.

végett közvetlenül a királyhoz tegye jelentéseit és csak a királyi udvartól vegyen leiratokat s hogy a só- és bányaugy is a magyar kamarának rendeltessék alá (1741: 14.).

Az 1741. évi 11. t.-czikknek az a kívánsága, hogy a király a Statusministeriumba (mi alatt Polner szerint a geheime Conferenz értendő) ¹ magyarokat is alkalmazzon, nem jelenti azt, hogy Magyarország a titkos tanácsosok gyülekezetének Magyarországra kiterjedő hatáskörét ezzel elismerte, hanem csak azt, hogy az ország a magyar befolyást a király többi országainak ügyeiben is érvényesíteni akarta s ugyanezen megítélés alá esik az 1791. évi 17. t.-czikknek az a kijelentése, hogy Ő felsége az 1741. évi 11. t.-czikk végrehajtása érdekében a statusministeriumhoz (mi alatt most már a Staatsrath értendő), ² magyarokat is alkalmazand s hogy alkalom fog adatni magyaroknak arra, hogy magukat követségi állásokra a belső statuskancelláriában (mi alatt a Staatskancellei értendő) ³ behatóan kiképezhessék.*

De a míg az 1741. évi 11. t.-czikk szerint a magyar ügyek «tam intra, quam extra Regnum» magyarok által voltak intézendők, addig az 1791. évi 17. t.-czikk szerint a belügyek magyarok által, a külügyek pedig magyaroknak befolyásával voltak vezendők s közvetlenül Ő felsége elhatározása alá terjesztendők, a mi azt jelenti, hogy Magyarország elismerte, mint az előző korban is, és ez a personalis unióból természetesen következett, hogy cselekvési szabadsága a külügyekben korlátolva van s hogy az országnak külügyei intézésében épen úgy alkalmazkodni kell az örökös tartományokhoz, mint azoknak Magyarországhoz s hogy ennél fogva

¹ Polner i. m. 120. l.

² Polner i. m. 123. l.

³ Polner i. m. 134. l.

* A statuskancelláriában magyaroknak követségi állásokra való kiképzéséből sokan azt következtetik, hogy ezzel törvényben el van ismervé e szerv a külügyek intézésének közös szervéül (így Polner i. m. 135. l.). Ez azonban erőszakos magyarázat, mert ez a törvény nem a magyar külügyek intézésének szervéül jelöli meg ezt az idegen hatóságot, hanem oly idegen intézményként, melynek kebelében magyarok is fognak kiképeztetni, a mi egészen más. Hiszen ha Ő felsége megengedné, hogy pl. románok az osztrák és magyar közös hadseregben nyerhessenek katonai kiképzést s ha ez Romániában hivatalosan közzététetnék, következne-e abból, hogy az osztrák és magyar hadsereget Románia ezáltal magára nézve közös szervnek ismerte el?

azok a magyar és az ausztriai szervek egyetértő eljárása mellett Ő felsége elhatározása szerint vitessenek.

Az előző korszakokhoz képest nem változott a helyzet a hadsereg kérdésében sem. Mert a portális katonaság magyar katonaság volt az 1741. évi 63. t.-cikk szerint akkor is, a mikor állandó katonasággá vált, magyar tisztekkel és élükön magyar ezredekkel. A császári seregbe történt beolvasztása és elnémetesítése pedig szintén az önkényuralom műve volt. A mióta pedig az ország ezekbe a német parancsnokok alá helyezett ezredekbe ujonczokat is megszavazott, azóta arra törekedett, hogy a magyar ezredek magyar hadsereggé tegye, nem pedig arra, hogy a hadsereg mint közös intézmény álljon fenn. A haditanács továbbra is az alkotmányon kívül álló intézmény maradt, a királyi had idegen jellegének a fönmaradása pedig csak a királyi hatalom anyagi túlsúlyának volt a következménye.

De hogy az ország a maga souverainitását semmiféle ügyben közös szervekre nem ruházta, csupán a külügyekben korlátolta, arra legfényesebb bizonyság az 1791. évi 10. t.-cikk az ország függetlenségéről. Ez a törvény a magyar törvényekben szokatlan szabatosssággal fejezi ki az ország függetlenségét és pedig abban az értelemben, a mint azt Magyarországon az alkotmánynyal, a nemzet szabadságával kapcsolatban értették.

«Az ország karainak és rendeinek előterjesztésére — mondja az 1791: 10. t.-cikk — Ő felsége is kegyesen elismerni méltóztatott, hogy, noha a fenséges ausztriai ház női ágának Magyarországon és kapcsolt részeiben az 1723. évi 1. és 2. t.-cikk szerint megállapított trónöröklés ugyanazon fejedelmet illeti, a kit a többi Németországban és azon kívül fekvő s a megállapított öröklési rend szerint elválaszthatlanul s eloszthatlanul birtoklandó örökös országokban és tartományokban: *Magyarország mindazonáltal hozzákapcsolt részeivel együtt szabad ország és egész uralkodási formájára nézve (ideértve bármely kormányzáséit) független, azaz semmi más népnek vagy országnak alávetve nincsen, hanem saját önállása és alkotmánya van*: ennél fogva törvényesen koronázott örökös királya által, tehát Ő felsége és utódai, Magyarország királyai által saját törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára kormányzandó és országlandó, így kívánván ezt az 1715. évi 3. és 1741. évi 8. és 11. t.-cikkeket.»

Ezt a törvényt nem lehet rabulisticával félremagyarázni és a tényleges állapotokra hivatkozva értelméből kiforgatni. Ebben a törvényben ugyanis nemcsak az állami függetlenség, hanem a mi ezzel elválhatatlan kapcsolatban van, az ország alkotmányos kormányformája is ki van mondva, a magyar királyi hatalomnak minden más fejedelmi hatalomtól való teljes különállása maga a király által elismertetve s az ország és királyának egyéb országai között a viszony mint tisztán állandó personalis unio meg van határozva.

Az az esemény, hogy Ferencz király, mint az ausztriai örökös országok és tartományok ura, 1804 augusztus 11-én kelt manifestumával felvette az «ausztriai császár» czímét s ezzel külsőleg is kifejezésre jutott az osztrák örökös tartományok állami egysége s e czímfelvételről 1804 augusztus 17-ről kelt leiratával Magyarország is értesítette, az országnak az osztrák örökös tartományokhoz való viszonyán mit sem változtatott. Még abban az esetben is, ha e manifestum szövegében világosan ki volna domborítva az, hogy a császári czím Magyarországra is vonatkozik, nem lehet azt Magyarországra is vonatkoztatni; *mert a magyar királyt az alkotmány értelmében nem illetheti a jog, hogy rendeleti úton magyar királyi méltóságát más fejedelmi méltóságnak alárendelje vagy hogy királyi hatalmának egy részét más fejedelmi hatalomkör részévé tegye.* Magyarországon ezt csak törvényhozási úton lehetett volna tennie, ily törvény azonban, mely ezt kijelentse, nem alkottatott, sőt ellenkezőleg, az 1827. évi 3. t.-czikkben a király az 1791. évi 10. t.-czikk megtartását ismételten megigéri. Ezzel szemben jogi hatályt nem lehet tulajdonítani az 1836. évi augusztus 22-éről kelt udvari kancelláriai rendeletnek sem, mely a császár czímerét megállapítva, abba Magyarország czímerét is befoglalja. Mert ez is csupán fejedelmi önkényen alapszik, melynek az ország törvényeivel szemben jogi ereje nem lehet.

Az 1848. évi törvények, különösen a III. t.-czikk a független felelős magyar ministeriumnak felállításával és annak kijelentésével, hogy Ő felsége a végrehajtó hatalmat mindazon tárgyakban, melyek eddig a m. kir. udvari kancelláriának, a kir. helytartótanácsnak s a kir. kincstárnak, ide értvén a bányászatot is, köréhez tartoztak, vagy azokhoz tartozniok kellett volna s általában minden polgári, egyházi, kincstári, katonai és általában minden honvédelmi tárgyakban kizárólag csak a magyar független minis-

terium által fogja gyakorolni: törvényben mondják ki az ítéletet arra, hogy az állam- és közgazdasági és katonai ügyeknek idegen hatóságok által történt eddigi intéztetése nem jogállapot, hanem alkotmányserelmen alapuló tényleges állapot volt s hogy ehhez képest Magyarországnak közös szervei Ausztriával eddig sem voltak.

Az 1. §. a korona egysége mellett *a birodalom kapcsolatának* épségben tartását említi, tehát a viszonyt, mely az ország és az osztrák örökös tartományok között fennáll, a fejedelem személyének azonosságából származó kapcsolatnak tekinti s a 13. §-ban elismeri, hogy vannak ügyek, a melyek az országot az örökös tartományokkal közösen érdeklik, bár ezeket az ügyeket meg nem nevezi. De hogy ezek az ügyek csak a külügyek lehetnek, azt az előző és e korszak törvényei kétségtelenné teszik. A külügyek intézésére Magyarország 1848-ban külön szervezetet fel nem állított, de közös szervezetet sem ismert el, hanem rendelte, hogy Ő felsége a személye körüli minister ellenjegyzése mellett fogja a magyar hadseregnek az ország határain kívüli alkalmazását elhatározni s hogy ez a minister a többi ügyekre, melyek az országot az örökös tartományokkal közösen érdeklik, befolyjni s azokban az országot felelősség mellett képviselni fogja. Ennek módját azonban 1848-ban meg nem határozták, hanem annak rendezése a jövőre maradt. A helyzet tehát az volt, hogy a külügyi kérdésekben Magyarország a fejedelmet tekintette az elhatározás szervének s a felség személye körüli ministert a külügyi kérdésekben első sorban felelős minisiterének és a király közvetlen tanácsadójának. Mint-hogy azonban a külügyek gyakorlásának a szervét törvény meg nem határozta, a király Magyarország külügyeit Ausztria külügy-minisiterével intéztette.

144. §. Az 1848. évi törvények és az 1867. évi kiegyezés.

Alig hogy életbeléptek az 1848-ik évi törvények, a Magyarországot is magában foglaló ausztriai császárság létesítésére törekvő ausztriai ház és az állami különállására féltékeny Magyarország között nyílt háború tört ki, melyet az ország kezdetben a magyar király nevében folytatott, mígnem 1849 április 14-én a királyi családot trónvesztettnek nyilvánította. A magyar szabadságharcot idegen segélylyel legyőzték, az országot részekre szakították s

egész 1860-ig abszolút hatalommal ausztriai tartományként kormányozták.

A nemzet passiv ellenállása azonban megtörte az absolutismus egységesítő erejébe vetett hitet s az 1860. évi október 20-án kiadott októberi diploma* oly alkotmányt oktroyált volna az országra, a mely függetlenségét megsemmisítette volna, mert az ország ezáltal az ausztriai császárságnak, mint szövetséges államnak, azaz egy osztrák reáluniónak részévé vált volna. Az októberi diploma elfogadása és a király megkoronázása céljából az országgyűlés összehívását egyidejűleg kilátásba helyezte a hatalom, a m. kir. helytartótanácsot és a vármegyei rendszert helyreállította s a szerb vajdaság és temesi bánság az országba való bekebelezését kilátásba helyezte, de az 1848. évi alkotmányjogi törvények érvényét a hatalom el nem ismerte, csak azokat, a melyek a jogegyenlőség megvalósítását célozták és sem Erdély, sem Horvát-Szlavonországok az országgal nem egyesítettek.

Az 1861. évi február 14-én a magyar országgyűlés április 2-ára összehívatott és a februárius 26-án kiadott patenssel a birodalmi tanács szervezetéről szóló ausztriai alaptörvény közzétételét, azzal a szándékkal, hogy Magyarország országgyűlése is fog követeket küldeni az osztrák birodalmi tanácsba.¹

Ha a magyar országgyűlés elfogadja az októberi diplomát s a februári pátens alapján követeket küld a birodalmi tanácsba és ezen az alapon Ferencz József Ő felségét magyar királylyá megkoronázza: a magyar királyi hatalmat az osztrák császári hatalomnak részévé tette volna és föladván a jogfolytonosság és az ország független államiságának elvét, elismerte volna azt, hogy Magyarország az osztrák birodalom része, tagállama. Egy ily alapon végbe ment koronázással az ország elismerte volna a *birodalmi egység* elvét.

Az 1861. évi országgyűlés azonban ragaszkodott az ország

* E szerint az ügyek bizonyos részére az uralkodó a törvényhozást az egyes országok országgyűléseinek közreműködésével gyakorolta volna, — a pénz- és hitelügyekben, vám- és kereskedelmi, jegybank-, posta-, távíró-, vasutügyekben és a védelmi rendszer megállapítására vonatkozólag pedig a birodalmi tanács közreműködésével.

¹ Az erre vonatkozó okiratokat közli Kónyi Manó: Deák Ferencz beszédei II. kötet, 272—284. l. és 355—359. l.

függetlenségéhez, az 1848. évi törvények érvényességéhez és az 1848-ban megszakadt jogfolytonosság, valamint az ország területi integritásának helyreállításához s mivel az 1861. évi július 21-én kelt leirat mindezt tagadásba vette s Magyarországot az ausztriai császársághoz tartozónak mondotta; az 1861. évi országgyűlés II-ik feliratában kijelentette, hogy mivel a legmagasabb leirat nem áll a magyar alkotmány alapján, mély sajnálattal mondja ki az országgyűlés, hogy az országgyűlési értekezések fonalát megszakítotttnak kell tekinteni.

Az országgyűlés 1861. évi augusztus 22-én feloszlattatott, de 1865. évi december 10-ére ismét összehivatván, a februári pápens felfüggesztetett s a december 14-iki trónbeszéd a *pragmatica sancti*ót mint kölcsönösen elismert jogalapot jelölte meg kiindulási alapul, az 1848. évi törvények törvényességét s az ország területi integritását elismerte, és az 1848. évi törvényeknek csupán oly módosítását kívánta, a mely a birodalom nagyhatalmi állását is biztosítani alkalmas. Az országgyűlés az ország közjogi és belkormányzati függetlenségének fenntartása mellett feliratában késznek nyilatkozott azt, a mit az ország önállása és alkotmányos jogainak sérelme nélkül tennie lehet, a törvényszabta szigorú köteleesség mértékén túl is, méltányosság alapján, politikai tekinteteből megtenni, úgyszintén az 1848. évi törvényeken is módosításokat tenni, de csak akkor, ha az alkotmány tényleg életbelép s ezzel az 1848-ban megszakadt jogfolytonosság helyreállíttatik.

Ezen az alapon jött létre a kibékülés a nemzet és királya között, ezen az alapon jöttek létre az 1867. évi azok a törvények, a melyek az 1848. évi törvényeket módosítva meghatározták: hogy melyek azok az ügyek, a melyek a *pragmatica sancti*óból, azaz a fejedelmi család közösségéből és a fejedelem személyének azonoságából kifolyólag közösek s ha Ausztriában is tényleg életbelép az alkotmányosság, Ausztriával közös szervek által intézendők, végre ezen az alapon egyezett meg Magyarország Ausztriával, mint szabad nemzet szabad nemzettel az iránt, hogy bizonyos ügyek miképen intéztessenek külön szervekkel, de közös egyetértéssel.

Az 1867. évi törvények tehát, a melyek az Ausztriával közös érdekű viszonyokat s elintézésük módját meghatározzák, az ország teljes függetlenségének alapján álló 1848. évi törvényekből indul-

nak ki, nem pedig abból a fennálló tényleges állapotból, mely szerint az ország és részei az osztrák császár abszolút hatalmával kormányoztattak. És így jogi természetüknek a meghatározásánál is csak az 1848-ban fennállott jogállapotból lehet kiindulni, az országnak 1867-ben Ausztriához megállapított viszonyának megítélésénél is csak az 1848-ban fennállott viszonyt lehet kiindulási alapul venni, azaz az 1867. évi törvények értelmét csak az 1848. évi törvények alapján lehet megmagyarázni. Minthogy pedig az 1848. évi törvények Magyarország és Ausztria között közös szerveket nem létesítettek, sőt arról is gondoskodtak, hogy az eddig tényleg ausztriai szervekkel intézett magyar ügyek ezentúl csakis Magyarország saját külön szerveivel legyenek intézhetők, vagyis Magyarország és Ausztria között a viszony tisztán állandó personal unio volt: ennélfogva az 1867. évi közösügyi törvények is csak az esetben szüntetnék meg az ország függetlenségét, csak abban az esetben tennék az országot az ausztriai császárság részévé, tagállamává, ha e törvényekben a szent korona az ausztriai császár hatalmát maga felett elismerte volna, ha alkotmányozó hatalmának egy részét arra a hatalomra, vagy ezenfelül valamely közös parlamentre is átruházta volna és így lemondott volna arról, hogy a közösekül kijelentett ügyeknek közös szervek által való elintézését megszüntethesse és ismét csupán magyar szervekre ruházhassa.

Ez azonban, mint látni fogjuk, 1867-ben nem történt s azután sem. És ha mégis találkozunk komoly színezetű közjogi munkákkal, a melyek az ellenkező állásponton vannak, annak oka az: hogy Magyarország akkor, a mikor az 1867. évi törvényekkel az 1848. évi törvényeket módosította, ennek feltételéül csak a magyar alkotmány helyreállítását és Ausztriában is az alkotmányos kormányforma életbeléptetését és fentartását kötötte ki, — de elmulasztotta kikötni azt: hogy Ausztria oly törvényeket alkosson, a melyek világosan elismerik, hogy Magyarország nem része az ausztriai császárságnak, hogy közös törvényhozó hatalom nincsen, hogy a közös intézmények nem osztrák intézmények, hogy Ausztria törvényeiben oly kifejezéseket használjon, a melyek Magyarországnak és Ausztriának egymáshoz való viszonyát és egymástól való függetlenségét kidomborítják.

Mindez azonban nem történt meg, hanem az ország megelé-

gedve azzal, hogy a közös viszonyokat és elintézésük módját a magyar királylyal úgy, a hogy tisztázta, nem törődött többé azzal, vajjon az osztrák császár és az osztrák parlament magukéva teszik-e a magyar közjogi álláspontot. Így maradt az októberi diploma, a melynek Magyarországra való oktrojálása is megkísérletett, az ausztriai alkotmány alapja, a közös külügyminister Ausztriában a császári ház ministere, a közös hadügyminister birodalmi hadügyminister; továbbá így maradtak a közös hatóságok és a közös hadsereg hivatalos jelvényei az ausztriai császárság jelvényei; végre így történt, hogy az ausztriai császársághoz tartozó örökös országok ma sem neveztetnek ausztriai császárságnak, hanem a birodalmi tanácsban képviselt királyságok és tartományok néven, valamint az is, hogy az 1867. évi decz. 21-iki osztrák törvény a delegatiókat a közös törvényhozás szervének nevezi. Ez az alapja annak az osztrák közjogi felfogásnak: melyet fennebb (l. 140. §.) részletesen ismertettünk.*

145. §. Az 1867. évi XII. t.-cz. tartalma és jogi természete.

Az ország függetlenségének a szempontjából nem lehet közömbös az 1867. évi XII. t.-cz. jogi természetének a meghatározása, mert ez a törvény rendezi a közös viszonyokat, határozza meg a közös ügyeket, intézésük (kezelésük) módját, az ott meghatározott

* Így Ulbrich szerint Magyarországon a császár és király uralkodó személyiségének dualismusa nyilvánul. Magyarország belső ügyeiben a király személyisége lép előtérbe; ellenben az uralkodónak fenntartott *kortátlan* uralmijogokban, különösen a külügyek vezetésében, az állandó hadsereg szervezésében és vezénylésében és az összmonarchia közös céljaira szolgáló kincstári bevételek feletti rendelkezésben a császár személyisége lép előtérbe. (Oesterr. Staatsrecht 10. l.) Hasonló felfogás a Tezneré is. (Der oesterr. Kaisertitel.) Tezner ennek bizonyításánál arra alapítja érvelését, hogy Magyarország maga elismerte az ausztriai császársághoz tartozását, a midőn az 1867. évi december 21-iki osztrák törvényt, a mely az ausztriai monarchiának alkotórészeiül egyrészlől a birodalmi tanácsban képviselt országokat, másrészlől a magyar korona országait említi fel, elfogadta olyannak, mint a melyik az 1867. évi XII. t.-cziknek tartalmilag megfelel s mint a melylyel Ausztria eleget tett az 1867. XII. : 69. §-ban foglalt annak a követelménynek, hogy a közös ügyek kezelési módja csak akkor lép életbe, ha Ausztria ennek megfelelő törvényt fog alkotmányos uton alkotni (i. m. 179. l.).

intézési módnak feltételeit s attól függ annak a kérdésnek az eldöntése: hogy Magyarország megtartotta-e teljes souverainitását, vajjon ez a törvény Magyarországnak egyoldalú akaratából, rendes törvényhozási uton megváltoztatható-e, vagy pedig alkotmányserű megváltoztatásához más, az országon kívül álló tényezőnek hozzájárulása is szükséges-e.

Az 1867. évi XII. t.-cz. jogi természetét illetőleg leginkább három különböző felfogással találkozunk. Az egyik felfogás az és ez a legerterjedtebb, hogy az egy Magyarország és Ausztria közt létrejött nemzetközi szerződést tartalmazó törvény.¹ A másik felfogás az, hogy ez nem nemzetközi szerződés, hanem egyszerűen magyar törvény, a melyet Magyarország épen úgy, a mint létesített, minden nemzetközi jogsérelem nélkül Ausztria hozzájárulása nélkül is megváltoztathat.² A harmadik felfogás pedig az, hogy ez semmi esetre sem önálló alkotás, de nem is szerződés, hanem oly alkotmányozó tartalmu együttes alkotás Ausztriával, mint a milyen az 1868. évi XXX. t.-cz. Magyarország és társországai között, a melyet a mint csak egy egész részeinek együttes működése (Gesammtakt) hozhatott létre, akként csakis ennek az egésznek ily együttes működésével lehet módosítani is.³

Az ország függetlensége szempontjából legveszélyesebb az a magyarázat, mely szerint az 1867. évi XII. t.-cz. az 1868. évi XXX. t.-czikkhez hasonló természetű, a melyen módosítás csak úgy eszközölhető, ha a közös intézményeken Ausztria is ugyanilyen módosítást eszközöl, mert ha csupán Magyarország eszközölne rajta új törvénnyel módosítást, ez a módosító magyar törvény hatálytalan volna. Ez a felfogás ugyanis úgy törekszik feltüntetni a két állam viszonyát, hogy a közös ügyekre vonatkozó törvényhozás nem két egymással szövetségben lévő állam külön törvény-

¹ Ezt a felfogást követik a magyar közjog újabb művelői általában. Így Balog Arthur: A magyar államj. főbb elvei 351. l., Nagy E.: Magy. közj. 427. l., és Concha: Politika 608. l. és Žolger: Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn.

² Ez a felfogás leginkább a gyakorlati politikusok körében érvényesül. Így Szilágyi Dezső 1893. évi okt. 12-iki képviselőházi beszédében és Tisza István gr.: Osztrák mű a 67-iki kiegyezésről. (Magy. figyelő 1911. évf. 433—53. l.). Kmety is e felfogáshoz hajlik: A magy. közj. tank. 497. l.

³ E felfogás képviselője Tezner: Der oesterr. Kaisertitel etc. 198—207. l.

hozásának az eredménye, hanem oly közös törvényhozásé, a melynek szervei a magyar országgyűlés, az osztrák birodalmi tanács és a közös uralkodó. Ennélfogva a közös ügyekre nézve Magyarország lemondott alkotmányozó hatalmáról és azt egy szövetséges államnak, az osztrák-magyar monarchiának a hatáskörébe utalta s noha ennek az alkotmányozó hatalomnak gyakorlására külön szerveket nem létesített is, mindazonáltal ezekben az ügyekben a magyar országgyűlést egy közös törvényhozásnak tette szervévé, mely közös ügyekben csak az osztrák birodalmi tanácssal egyértelműleg való működés által bir hatáskörrel a törvényhozásban résztvenni, de a magyar országgyűlés a magyar királylyal együtt ezekben az ügyekben törvényt alkotni az osztrák-magyar monarchia alkotmánya értelmében nem competens.

Ennek a felfogásnak azonban minden jogi alapja hiányzik. Először is helytelen a hasonlítás az 1867. évi XII. és az 1868. évi XXX. t.-cz. között, mert mások a történelmi előzményei az egyiknek és mások a másiknak s más természetű a kapcsolat Magyarország és Ausztria s más Magyarország és a társországok között s más a jogalapja a magyar országgyűlés hatáskörének, mint a horvát szlapon országgyűlésének. A magyar és az osztrák közös-ügyi törvények között egyrészt és az 1868;XXX. és a horvát-szlapon 1868: I. t.-cz. között másrészt pedig csak annyiban van hasonlatosság, hogy amazok is, emezek is külön törvények alakjában jelentek meg. De Magyarország és társországainak 1848-ig egy országgyűlésük volt és van ma is, ellenben Magyarországnak Ausztriával egy törvényhozó testülete nem volt soha és nincsen ma sem. Magyarország és társországai egy állam volt és egy ma is; Magyarország és Ausztria egy állam nem voltak, hanem csak kapcsolat volt közöttük. Az 1868:XXX. t.-cz. azért létesült, hogy az elszakadt társországok az abban tett engedményekkel a magyar állameszmével kibékíttessenek; az 1867: XII. t.-cz. azért jött létre, hogy a jogállapot és a tényleges állapot között fennálló ellentétek az ország függetlenségének sérelme és a közös érdekek veszélyeztetése nélkül kiegyenlítettessenek. Végre a magyar országgyűlés nem az 1867. évi XII. t.-cz. által nyert jogalapot a törvényhozásban való részvételre; holott a társországok országgyűlése mind az autonom törvényhozásra, mind az egyezményes törvények alkotásában való részvételre az 1868. évi XXX. t.-cz. által nyert competentiát.

Helytelen a hasonlítás másodszor azért, mert az 1868:XXX. és az 1868. horvát-szlavon I. t.-cz. nem két külön törvény, hanem magának a törvénynek szavai szerint a magyar korona országainak közös alaptörvénye; holott az 1867. évi XII. t.-cz. és az 1867. évi december 21-iki¹ osztrák törvény két egymástól különálló s nem is mindenben egyező törvények, a melyeknek egyikét a magyar országgyűlés alkotta és a magyar király szentesítette, másikat az ausztriai császár a birodalmi tanács közreműködésével alkotta.

Végre harmadszor helytelen a hasonlítás azért, mert az 1868:XXX. t.-cz. csakis azért változtatható meg csupán a társországok országgyűlésének megegyezésével, mert a törvény 70. §-ában világosan ki van mondva, hogy ez a közös alaptörvény az egyezkedő országok külön törvényhozásainak tárgya nem lehet s változás rajta csak ugyanazon módon, a mint létrejött, mindazon tényezők hozzájárulásával tétethetik, a melyek kötötték; holott az 1867. évi XII. t.-cz. sem önmagát nem nevezi Magyarország és Ausztria közös törvényének, sem másutt nem neveztetik annak, sem módosításának módját meg nem határozza, a miből következik, hogy épen úgy módosítható, mint bármely más magyar törvény.*

A mint nem volt közös törvényhozás Magyarország és Ausztria között azelőtt, épen úgy nem létesített ilyet az 1867. évi kiegészítés sem. Már pedig ahhoz, hogy a közösügyi törvényeken módosítást a magyar törvényhozás szervei csak az Ausztriai törvényhozás szerveivel együtt tehessenek, arra volna szükség: hogy valamely magyar törvényben kimondassék, (mint a hogy ez az 1868. évi XXX. t.-cz. 70. §-ában kimondatott), hogy a közös ügyekre vonatkozó törvények megváltoztatása csak ugyanazon tényezők hozzájárulásával történhetik, a mely tényezők közreműködése mellett ezek a közös intézmények létesültek, azaz hogy ezekben az ügyek-

* Tezner többször idézett munkájában (Der oesterr. Kais. titel 204—205 l.) nemcsak az 1867: XII., hanem az 1868:XXX. t.-cz. jogi természetét is helytelenül fogja fel, a midőn ezt nem közös alaptörvénynek, hanem egymással megegyező külön magyar és külön horvát-szlavon törvénynek tekinti. És bármiképen is helyteleníti Tezner Dantscher von Kollersbergnek azt az állítását, hogy közös ügyekben a két parlament határozata egy Reichsparlament két kamarájának a határozata, ehhez a kétségtelenül helytelen fel fogáshoz a Tezneré az ő Gesammtakt theoriájával igen közel áll.

ben a magyar országgyűlés és a magyar király, vagyis a szent korona a maga kizárólagos competenciáját megszorítsa s más állammal közössé tegye, elidegenítse.

De ily elidegenítését a törvényhozásnak, ily megszorítását a szent korona alkotmányozó hatalmának az 1867. évi XII. t.-czikkben nem lehet felfedezni, sőt ez a törvény gondosan elkerül mindent, a miből az alkotmányozó hatalom ily megszorítására következtetni lehetne.

A törvény bevezetésében előadja, hogy Ő felsége, miután többi országait és tartományait alkotmányos jogokkal ruházta fel: «felszólítá az országgyűlést, hogy a *pragmatica sanctio*nak, mint kölcsönösen elismert jogalapnak, elveiből kiindulva, gondoskodnék oly módokról, *melyeknél fogva mind Magyarország és társ-országainak a pragmatica sanctio által is biztosított közjogi és belkormányzati önállósága, mind a birodalom biztosságának és együttmaradásának életfeltételei sértetlenül megóvassanak*, egyzsersmind pedig a közös ügyek alkotmányos elintézésénél egyrészt a magyar korona országai, másrészt Ő felsége többi országai és tartományai alkotmányos befolyása biztosíttassék.»

Őszinte örömmel üdvözölte az országgyűlés Ő felségének ezt a legmagasabb elhatározását, mely szerint az alkotmányos kormányzat rendszerét az egész birodalomban megalapítani óhajtja s ez okból az ország «főrendei és képviselői nem mulaszthatták el, gondoskodni oly módokról, a melyek lehetővé tegyék, hogy azon alapszerződés, a mely az 1723. évi I., II. és III. t.-cz. által a felséges uralkodóház és Magyarország közt létrejött, a mely egyrészt a birodalmi kapcsolathoz tartozó országok és tartományoknak az 1723. I. és II. t.-czikkek értelmében együttes és elválaszthatlan birtoklását, *másrészt pedig Magyarország önálló törvényhozási és kormányzati függetlenségét biztosította, lényegében jövőre is sértetlenül fentartassék.*»

Ebben meg van magyarázva az is, hogy a *birodalom* szó csak azt a viszonyt akarja jelenteni, a melybe Magyarország az ausztriai tartományokkal azáltal jutott, hogy mind a két államban egy és ugyanaz a physikai személy bírja a fejedelmi hatalmat, — nem pedig abban az értelemben használtatik, a mit a két állam együttes jelölésére helytelenül használatos *monarchia* szó kifejez. Ázaz, hogy a birodalmi kapcsolat nem belső alkotmányjogi, hanem

a fejedelem személyének azonosságában rejlő külső, tehát nemzetközi kapcsolat. Valamint világosan ki van itt mondva az is, hogy *pragmatica sanctio* alatt nem az ausztriai *pragmatica sanctio*t, hanem a magyar 1723. évi I., II. és III. t.-cikkbe foglalt belső államszerződést kell érteni.

Azután így folytatja: «Ennélfogva szükségessé válván, hogy a magyar korona országai és az Ő felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyok pontosan és határozottan kijelöltessenek; s hogy a két egymástól független alkotmányos képviselő közötti érintkezés módja ezen közös viszonyok elintézése körül szabatosan megállapíttassék, az országgyűlés erre vonatkozólag a következőkben *állapodott meg.*»

Ezután a törvény (1., 2., 3. és 4. §.) hitelesen magyarázza a *pragmatica sanctio*t, mint a melyen a Magyarország és Ausztria között fennálló kapcsolat alapszik s annak oly értelmet ad, hogy az abban foglalt *«indivisibiliter et inseparabiliter»* szavak nemcsak külön az ausztriai örökös országokra és külön a magyar korona országaira, hanem valamennyire együtt vonatkoznak, azaz ezek valamennyien feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandók. De ennek az együttbirtoklásnak az elve nem az uralom egységes gyakorlását jelenti, hanem csak a fejedelem személyének azonosságát, mert hozzá teszi a törvény, hogy eme megállapított kötelezettség mellett a *pragmatica sanctio* határozottan kikötötte azt a föltételt is: «hogy Magyarország alkotmányos közjogi és belkormányzati önállása sértetlenül fentartassék.» Ugyanitt kimondja a törvény azt is, hogy «a közös biztosság együttes erővel leendő védelme és fentartása oly közös és viszonyos kötelezettség,» mely egyenesen a *pragmatica sanctio*ból származik. A 4. §-ban kijelenti: hogy «valamint egyrésről kész volt Magyarország a multban s kész leend a jövőben is mindenkor teljesíteni mindazt, a mit a *pragmatica sanctio* szerint a közös biztosságnak együttes erővel való védelme és fenntartása *múlthatlanul* megkíván; úgy másrésről *oly kötelezettségeket, melyek e czélon túlterjednek s annak elérésére nem elkerülhetlenül szükségesek, magára nem vállalhat.*»

«Ezelőtt — mondja az 5. §. — Magyarországot illetőleg mindazokra nézve, mik az érintett viszonyokra vonatkoznak, a magyar országgyűlés s a magyar király közegyetértéssel intézkedett, és ez intézkedések megállapításánál más ország befolyással nem bírt,

mert a magyar király, mint az uralkodása alatt álló többi országok abszolút fejedelme, azon országok érdekeiről és teendőiről abszolút hatalommal rendelkezett. Most azonban, a legmagasabb trónbeszéd szerint, lényegesen változott a helyzet azáltal, hogy Ő felsége «alkotmányos jogokkal ruházta fel többi országait, azokat tehát abszolút hatalommal ezentúl nem képviselheti s azok alkotmányos befolyását sem mellőzheti.»

Mindezekben a magyar törvényhozás a maga teljes souverain különállásában jelenik meg s nemcsak hogy közös törvényhozó szervet nem létesít, hanem a magyar törvényhozás alkotmányozó hatalmát a maga teljes egészében világosan fentartja s a *pragmatica sanctio* értelmén csak annyit változtat, hogy most már nemcsak a magyar király személyével és az ausztriai házzal szemben tartja az országot kötelezettnek arra, hogy őket idegen országaikban is megvédi, hanem az 5. §. szavaiból kivehetőleg Ausztriával mint állammal szemben is elvállalja a védelmi kötelezettséget, mert arra az országgal szemben Ausztriát is kötelezettnek tartja.

Ennek a kötelezettségnek az elvállalása, továbbá a törvény szövegének osztrák kormányférfiakkal történt előzetes tárgyalása, valamint a törvény 69. §-ának az a rendelkezése, hogy a törvénynek azok a rendeletei, «melyek a közös ügyek kérdésének módjára vonatkoznak, tetteleg csak akkor fognak életbe lépni, midőn azok tartalmához Ő felségének a magyar koronához nem tartozó országai részükről is alkotmányos uton hozzájárultak», — támpontot szolgáltat arra, hogy a törvény nemzetközi szerződésnek tekintésék Magyarország és Ausztria között; mert oly feltevés mellett, hogy Ausztria is kötelezettnek tartja magát Magyarország védelmére, Magyarország kötelezi magát Ausztria védelmére, továbbá mert az ország a maga alkotmányát módosítja ama feltétel mellett, hogy Ausztria is ugyanazt fogja tenni.

E felfogás helyességének mi sem állana utjában s az ország függetlensége szempontjából sem eshetnék az kifogás alá, ha Ausztria is ugyanazon az elvi alapon állana a közös ügyek tekintetében, mint áll Magyarország. Ha ugyanis az 1867. évi XII. t.-cz. Magyarország és Ausztria között a kölcsönös védelem és a közös ügyeknek közös szervekkel való intézése iránt kötött nemzetközi szerződés is; Magyarország souverainitása ezáltal csorbát nem szenved, mert a kölcsönös megállapodással létesített közös szerveknek alkot-

mányozó hatalmuk nincsen, azok csak kormányzati szervek és így Magyarországnak mindig módjában áll a közös ügyek intézésének a módját megváltoztatni, pl. nem közös, hanem vegyes kormányzati szervekkel, vagy külön, de egyetértőleg működő szervekkel intéztetni, a nélkül, hogy ezáltal a kölcsönös védelem elve érintetnék, vagy hogy valami közös alkotmányon sérelem esnék.

De hogy az 1867. évi XII. t.-cz. nemzetközi szerződésként magyaríztassék, útjában áll az, hogy az osztrák ide vonatkozó 1867. évi decz. 21-iki törvény nem a fejedelem személyének közösségén alapuló kölcsönös védelmi kötelezettségből indul ki, hanem a Magyarországot is magában foglaló egységes Ausztriából, melyben nem a közös ügyek miatt korlátozza az alkotmányos Ausztria eszelekvési szabadságát, hanem Magyarország külön ügyeinek az elismerése hozza létre a dualismust. Ennek az eltérő kiindulási alapnak megfelelőleg rendelkezéseiben is eltér a magyar törvénytől, úgy hogy Ausztria tényleg más viszonyban van a közös szervekhez, mint Magyarország, úgy hogy az osztrák írók legnagyobb része közös főhatalmat lát a közös ügyek elintézésére hivatott szervekben, közös uralkodót és ennek korlátlan fejedelmi hatalmát a közös ügyek terén s az osztrák-magyar monarchia alkotmányáról, annak két törvényhozásáról beszélnek s csakis az úgynevezett monarchiát ismerik el nemzetközi jogalanynak.¹

Minthogy tehát a dolog lényegében Magyarország és Ausztria között megegyezés nincsen, hanem csak e két törvényhozás egyes akarattalálkozásai hoznak létre megegyezést a külső szervezetre nézve, a magyar felfogás csak azáltal véli az ország függetlenségét az 1867. évi XII. t.-cz. keretében megóvhatónak, hogy annak nemzetközi szerződési jellegét tagadja s a nemzet és királya közötti kiegyezésnek tekinti azt,² daczára annak, hogy a nemzet és királya közötti kiegyezés jogászilag éppen a magyar közjog szempontjából meg sem konstruálható.

Kétségtelen, hogy úgy a törvény előkészítésének története, mint annak tartalma és az általa létesített közös intézmények termé-

¹ Ez a felfogás Ulbrichnál is nyilvánul (*Oesterreichisches Staatsrecht* 10., 16., 17—19. és 21—26. l.); de legélesebben Tezner domborítja azt ki. (*Der oesterr. aisértitel*.)

² Magyarország. közj. viszonya Ausztriához című munkámban (232—240.) magam is ez okból tagadtam annak nemzetközi szerződési jellegét.

szete a modern államelméleti felfogás mellett egyedül csak azt a magyarázatot engedik meg, mint az ország függetlenségének megfelelő: hogy az 1867. évi XII. törvénycikknek mindazok a rendelkezései, a melyek a közös ügyek intézésének a módját meghatározzák, Magyarország és Ausztria között létrejött nemzetközi szerződést tartalmaznak.* Magyarország tehát, ha a közösügyek kezelésének mai módját egyoldalulag módosítaná, erre vonatkozó törvénye mindaddig nem léphetne hatályba, a míg azzal megegyező törvényt Ausztria nem alkot, hanem vagy a ma fennálló kezelési mód maradna hatályban, vagy a közös szervek által való kezelés lehetetlenné válván, a tiszta personális uniónak kellene érvényesülnie.¹

Az 1867. évi XII. t.-cz. azonban — azon rendelkezéseken kívül, a melyek a közös ügyek intézési módjára nézve alkottak — egyéb rendelkezéseket is tartalmaz, azokat t. i., a melyek a *pragmatica sanctio* hiteles magyarázatára, a közös ügyek meghatározására, a király haduri felségjogainak megállapítására, a védelmi rendszer megállapítására, a magyar hadsereg egyes tagjainak polgári viszonyai-, jogai- és kötelezettségeire és a közös egyetértéssel elintézendő ügyek körvonalazására vonatkoznak s a melyek csakis a belső alkotmányjog szempontjából bírnak fontossággal és így nemzetközi szerződésnek nem tekinthetők. Erre való tekintettel maga az 1867. évi XII. t.-cz. a maga egészében nem nemzetközi szerződés, hanem éppen olyan magyar törvény, mint

* Žolgernek azt a fölfogását, hogy az 1867. évi XII. t.-cz.-nek egész szövege nemzetközi szerződés Ausztriával, mert hiszen ez a szöveg az osztrák kormányval folytatott tárgyalások alapján állapítottatott meg (*Der Staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn* 250—296 l.), azért nem osztom: mert ha a Žolger felfogása helyes is lett volna 1867-ben, de mivel az 1867. évi decz. 21-iki 146. sz. osztrák törvény más alapra helyezkedett, mint amit a magyar törvény elfoglat, ezzel Ausztria megszegte volna a már létrejött nemzetközi szerződést és így csak abban a tekintetben maradt fenn a két állam közt a szerződési viszony, a miben a két törvény egymással megegyezik. Egyébként a Žolger elméletét élesen támadja Tisza István gróf Osztrák mű a 67-iki kiegyezésről (*Magyar figyelő* 1911. évfolyam 433—453. l.).

¹ L. erre nézve Szilágyi Dezsőnek 1893. évi okt. 12-én tartott képviselőházi beszédét, Tisza István gróf min. elnöknek 1903. nov. 19-iki képviselőházi nyilatkozatát, Körber osztr. min. elnök nov. 20-iki választát, Tisza viszonyváltását nov. 24-én és Körber beismerését nov. 25-én.

más. Egyes rendelkezései azonban, melyek a közös ügyek kezelésének módját meghatározzák, a mennyiben az ide vonatkozó osztrák törvénnyel megegyeznek, nemzetközi szerződést tartalmaznak.

146. §. Az 1867. évi XII. t.-cz. tartalma és az ország függetlensége.

I. *Nincs közös fejedelmi hatalom.* Az 1791. évi 10. t.-cz. elvi kijelentése és az 1848. évi alkotmányreform intézményei — mint láttuk — élesen kidomborították azt: hogy Magyarország és Ausztria között sem közös államhatalom, sem közös fejedelmi méltóság nincsen. Az már most a kérdés, vajjon ily közös fejedelmi méltóságot létesített-e az 1867. évi XII. t.-cz. és teremtett-e ezáltal közös, helyesebben egységes fejedelmi hatalmat.

A magyar alkotmány természete, a szent korona tana, a királyi méltóság és hatalom átruházott, közhatalmi és korlátolt volta, az országgyűlést illető legfőbb szervező hatalom, mind kizárják azt, hogy a magyar király hatalmát vagy annak egy részét mással önhatmulag megoszthassa, fejedelmi hatalmának egy részét elidegeníthesse s más fejedelmi hatalomra átruházhassa. Ahhoz tehát, hogy a magyar királyt megillető uralmi jogok egy része a császári hatalomra szálljon át, törvényhozási rendelkezésre volna szükség.

Az 1867. évi XII. t.-cz. azonban oly rendelkezést, mely a magyar király hatalmát más fejedelmi hatalom javára csorbitotta volna, nem tartalmaz. A törvény használ ugyan nem szabatos kifejezéseket, mint pl. a bevezetésben ezek a szavak: «trónjának fényét s a birodalom erejét és hatalmát», vagy a 2. és 7. §-ban a «közös uralkodó» kifejezést, de ezek nem alkalmasak arra, hogy azokból jogi következtetéseket lehetne vonni, mert maga a törvény a *pragmatica sanctiót* veszi kiindulási alapul és az *országnak alkotmányos közjogi és belkormányzati önállását, önálló törvényhozási és kormányzati függetlenségét* különösen hangsúlyozza, az 5. §-ban a magyar királyt szembe állítja a többi országok felett uralkodó abszolút fejedelemmel, a 7. §-ban pedig kidomborítja, hogy Magyarország alkotmányos önállásával és a magyar király fejedelmi magas tekintélyével sokkal inkább megegyezik, hogy a magyar országgyűlés külön szavazza meg a magyar király udvartartásának költségeit. Tehát nemcsak a trónlemondásról szóló

III. t.-czikben, hanem magában az 1867. évi XII. t.-czikkben is ki van domborítva, hogy a magyar királyi hatalom különálló az ausztriai császárától, s a «közös uralkodó» csak azt akarja kifejezni, hogy ugyanaz a személy uralkodik Magyarországon, a ki Ausztria császára.

Különben is a magyar felfogás a rendi korszakban akként alakult ki, hogy az osztrák örökös tartományokban is a magyar király uralkodik, csak hogy ott hatalmát nem korlátozzák az ország törvényei. Egyébként sem a magyar törvényekben sehol elő nem fordul az *osztrák-magyar uralkodó* vagy az *osztrák-magyar császár* kifejezés, sem a fejedelem nem nevezi magát ilyenek. Ellenkezőleg: Ő felsége a külfölddel való érintkezésben éppen úgy, mint az egyes államok belső ügyeiben is magát *ausztriai császár és Magyarország apostoli királyának* nevezi és hivatalosan is így czimeztetik nem csak belső ügyekben, hanem a nemzetközi érintkezésben is. Már maga a kisczim alakja is a két fejedelmi méltóságnak az azonos személyben való jogi kettéválasztását fejezi ki s élénk tiltakozás a közös korona és a közös fejedelmi méltóság ellen.

II. *Nincs közös állampolgárság.* Az 1848 előtti és az 1848. évi alkotmány nem ismert közös állampolgárságot Magyarország és Ausztria között. Ily közös állampolgárságot vagy birodalmi indigenatust az 1867. évi XII. t.-cz. sem létesít, sem az állam polgáira nézve közös kötelezettségeket meg nem állapít. Sőt a törvény határozottan kidomborítja, hogy közös kötelezettségek az állampolgárokat nem terhelik. A hadkötelezettséget a 13. §. szerint csak magyar törvények állapíthatják meg, s a 12. §. a hadkötelezettségre vonatkozó törvények végrehajtását is az országnak tartja fenn. Továbbá a 41. §. az adótörvényeknek és a köztartozásoknak megállapítását és végrehajtását minden tekintetben, még a közös költségek fedezésére szolgáló összegek tekintetében is a magyar országgyűlésnek és a magyar ministeriumnak tartja fenn. A közös állampolgári kötelezettségek teljes hiánya teszi szükségessé azt is, hogy a közös költségvetés alapján Magyarországot terhelő összeg a magyar állami költségvetésbe felvétessék. Végre a 43. §. szerint a delegációk határozatait Magyarországon Ő felsége csakis a magyar ministerium által, nem pedig a közös ministerekkel hajtathatja végre, azaz a király közös ügyekben is csak mint magyar

király gyakorolhat Magyarországon végrehajtó hatalmat. A birodalmi indigenatust (Reichsangehörigkeit) tehát az 1867. évi XII. t.-cz. nemcsak kifejezetten nem létesíti, hanem illet a törvény közösi rendelkezéseiből sem lehet construálni.

Egyes nemzetközi szerződések téves kifejezései pedig (mint pl. osztrák-magyar alattvalók, osztrák-magyar állampolgárok), éppen úgy nem szolgáltathatnak alapot a birodalmi állampolgárság létesítésére, mint a hogy az sem elégséges ilyesminek a megconstruálhatására, hogy a két állam harmadik államokkal szemben egymás polgárait a saját polgáraival egyenlő elbánásban részesíti, így pl. Ausztria sem ad ki magyar állampolgárt s Magyarország sem osztrákot idegen hatalomnak.

A közös ügyek tekintetében csak a két állam között létesül jogviszony, de nem az egyik állam és a másiknak polgárai között, azaz a közös ügyeknek közös szervek által való intézése az egyik állam polgáira nézve a másik állammal szemben kötelezettségeket meg nem állapít, hanem csak az egyes államok maguk állapíthatnak meg saját polgáraikra nézve a közös ügyekből kifolyólag kötelezettségeket. Így pl. a katonáskodási kötelezettség a magyar állampolgárt csak magyar törvény alapján terhelheti, s annak teljesítését tőle csak magyar miniszter követelheti, még akkor is, ha az illető a közös hadseregben szolgál. Azaz a hadkötelezettség nem közös, a miért is a véderőtörvények végrehajtásával nem a közös hadügyi, hanem a magyar honvédelmi miniszter van megbízva, s a tényleg szolgáló katonák felett a közös hadügyi miniszter is csak azon az alapon gyakorolhat hatóságot, mert ezeket a honvédelmi miniszter törvény alapján az ő hatósága alá átadta.

III. *Nincs közös törvényhozás.* Az 1867. évi XII. t.-cz. a közös ügyeknek arra a részére nézve, mely nem tisztán a kormányzat köréhez tartozik, semmi néven nevezhető közös vagy középponti parlamentet el nem fogadott, illet nem létesített, s a közös ügyekre vonatkozó törvények hozatalát kifejezetten magának az országnak tartotta fenn. A delegatiók köréből minden törvényhozási ügyet elvont, csupán azt állapítván meg, hogy az idevonatkozó törvények egyenlő elvekből induljanak ki, a mit akként kell elérni, hogy a két ministerium előzetesen egyezzen meg az országgyűlések elé terjesztendő javaslatokban, hogy így azután nemzetközi szerződés természetével bíró egyező törvények legye-

nek mind a két államban alkothatók. A delegatióknak hatásköre pedig csak a közös költségvetés megállapítására és a közös ministerium ellenőrzésére, illetve határozatok útján való utasítására terjed ki. De a delegatiók sem közös szervek, hanem a két államnak külön szervei, a melyek, — minthogy közös ügyekben a két állam úgy tekintendő, mint két külön s teljesen egyenjogu fél, s e két fél között a közös ügyek kezelésére mellőzhetlen feltétel a teljes aprítás, — a két állam országgyűléseit egymás irányában képviselik.

A delegatiók tehát épen úgy a két országgyűlés között az érintkezést és a megegyezést közvetítő külön szervek a közös költségvetés iránt való megegyezésre, mint a quota-küldöttségek a quotára nézve, vagy a kormányok egyéb szerződések létesítésére nézve. A különbség csak az: hogy amíg a közös költségvetést minden évben kell megállapítani és így a delegatiókat minden évben ki kell küldeni; addig a quota-küldöttségek és a kormányok útján való tárgyalás csak időnkint fordul elő, — továbbá, hogy a delegatiók utasításokkal meg nem köthetők, végre, hogy ezek együttes szavazó-ülésben is határozhatnak, s határozataik a nemzetközi megegyezést létre is hozzák; holott a quota-küldöttségek és a kormányok csak javaslatokat tesznek.

A közös egyetértéssel alkotandó törvényeknél a két parlamentnek egy célra törekvő eljárását pedig csak a legképtelenebb rabulistica magyarázhatja közös törvényhozásnak. Hiszen az ilyen törvényeket is a király *csak királyi hatalmára* hivatkozva szentesíti Magyarországon, már pedig ha az ilyen törvény közös törvény volna, a magyar király egymaga nem volna competens azt szentesíteni.

IV. A közös ministerium jogi természete. Az 1867: XII. t.-cz. csakis közös kormányzati szerveket létesít a közös ügyeknek intézésére, a midőn kimondja: hogy «egy közös ministeriumot kell felállítani azon tárgyakra nézve, melyek mint valósággal közösek, se egyik, se másik állam külön kormányzata alá nem tartoznak,» helyesebben mondva, mind a két állam közös kormányzata alá tartoznak, s a törvény ezt a közös ministeriumot a delegatiókkal szemben teszi felelőssé. De ezt a közös ministeriumot eltiltja a törvény attól, hogy egyik vagy másik állam külön ügyeire befolyást gyakoroljon. A közös ministerium hatásköre tehát szorosan

meg van határozva, s a külön kormányok ügyeibe avatkozniok nem szabad. Így pl. nem volna szabad a hadügyministernek avatkoznia a honvédelmi minister ügykörébe, a véderőtörvények végrehajtásába, csakis annyiban, a mennyiben a véderőtörvény szerint e törvény végrehajtása iránt a honvédelmi minister a közös hadügyministerrel egyetértőleg intézkedik, azaz a végrehajtási utasítást egyetértőleg adja ki vagy módosítja (1889 : VI.). De viszont a magyar ministerium a közös ügyek miképeni intézésébe avatkozhat, mert a 8. §. szerini a külügyminister a magyar ministeriummal egyetértésben és annak beleegyezése mellett köteles eljárni, s a 40. §. szerint a közös költségvetés a magyar ministerium befolyásával készítendő, végre az 1880. évi VI. t.-cz. szerint Bosznia és Herzegovina kormányzásába a magyar ministerium befolyni köteles. A míg tehát a magyar kormány a közös ministeriumtól a törvény szerint független, a közös ministerium a magyar miniszteriumtól függ.

De legjellemzőbb a közös ministerium jogi természetére nézve az, hogy nem egy, hanem két állam hatalmát gyakorolja. A hol ugyanis nincs közös fejedelmi hatalom, közös állampolgárság és törvényhozó hatalom, ott nem lehet közös államhatalom sem. És így a közös ministerium sem gyakorolhat ilyet, hanem csak arra szolgálhat, hogy a magyar király és az osztrák császár egy kormányzati actussal intézhesse el mind a két államra nézve azokat az ügyeket, a melyek mind a két államnak közös ügyei, s a melyeknek elintézése mind a két alkotmány szerint a fejedelem végrehajtó hatalmának körébe tartozik. A közös ministerium ennélfogva nem a birodalom ministeriuma, mely saját önálló hatáskörrel birna, hanem Magyarországnak és Ausztriának közös ministeriuma, melynek hatásköre a két állam között létrejött nemzetközi szerződésen alapul s csak addig állhat fenn, a míg e hatáskört egyik vagy másik állam vissza nem vonja.

S vajjon lehet-e ezt a hatáskört a közös ministerektől visszavonni? Az 1867 : XII. t.-cz. meg is állapítja az esetet, a mikor az önként visszavontnak tekintendő, a mely esetben tehát a közös ministerium hatásköre önmagától megszűnik. És ez az eset az, ha Ausztriában az alkotmányosság megszűnnék vagy felfüggesztetnék. A törvény 26. és 27. §-a ugyanis a közös ügyeknek közös szervek által való intézését azokhoz az alapfeltételekhez köti, hogy

ne csak Magyarország alkotmánya tartassék fenn, hanem «a teljes alkotmányosság Ő felsége többi országaiban és tartományaiban is életbelépjen: *mert Magyarország azon országoknak csak alkotmányos képviselőjével léphet bármely közös viszonyokra nézve érintkezésbe.* S Ő felsége maga is azért kívánta ez ügyek tárgyalásának eddigi módját megváltoztatni, mert alkotmányos jogokkal ruházta fel többi országait is, s a közös ügyek kezelésénél ezek alkotmányos befolyását nem tartja mellőzhetőnek.» — Ha tehát megszűnnék ez az alapfeltétel, meg kellene szüni annak is, hogy a közös ügyek a delegatiók és a közös ministerium általintéztessenek és a király a közös ügyeket is csak a magyar országgyűlésnek felelős magyar ministerek által intéztethetné.

Ettől eltekintve, ha a magyar törvényhozás a közös ministerek hatáskörét Ausztria hozzájárulása nélkül visszavonná vagy megváltoztatná, Ausztria még abban az esetben is, ha a kiegyezés nemzetközi szerződés volna a maga egészében, legfeljebb nemzetközi jogsérelemről panaszkodhatnék, de a hatáskörvisszavonást vagy módosítást azon az alapon, hogy az alkotmányellenesen történt, érvénytelennek tekinteni nem lehetne.

Mindezek szerint az 1867. évi XII. t.-cikknek a közös ügyek intézésének módját megállapító rendelkezései sem szövetségi államhatalmat, sem szövetségi alkotmányt nem létesítenek, hanem csak nemzetközi szerződésen alapuló szoros szövetséget és a szövetségi célok elérésére közös szervezetet. Tehát a viszony Magyarország és Ausztria között 1867 óta is csak nemzetközi és nem alkotmányjogi, azaz az ország jogi függetlensége, souverainitása feladva nincs, hanem csak cselekvési szabadsága van szerződési alapon meghatározatlan időre korlátozva.

A közös ügyekre vonatkozó törvények egyoldalú módosításának alkotmányi akadályai tehát nincsenek, hanem csak politikai akadály van és ez az, hogy a magyar törvényhozás egyik tényezője, a magyar király ugyanaz a physikai személy, a ki Ausztria császára és így egyik fejedelmi minőségében megakadályozhatja annak a törvényerőre emelkedését, a mit a másik fejedelmi minőségében törvénynyé tenni nem kíván. Ez, és nem valamely közös alkotmány tehát a két állam mai kapcsolatának egyetlen, de alig megdönthető biztosítóéka.

147. §. A közös egyetértéssel intézett ügyekre vonatkozó törvények.

Az 1867. évi XII. t.-cz. kiemeli, hogy azokon a tárgyakon kívül, melyek a *pragmatica sancti*óból kifolyólag tekinthetők közösen elintézendőknek, s a melyeket a törvény közös szervekkel rendel elintézni, «vannak még más nagyfontosságú közügyek, melyeknek közössége nem foly ugyan a *pragmatica sancti*óból, de a melyek részint a helyzetnél fogva, politikai tekintetből, részint a két fél érdekeinek találkozásánál fogva, czélszerűbben intéztethetnek el közös egyetértéssel, mint szorosan elkülönözve.»

Ezek az ügyek a törvény szerint nem közös, hanem külön szervekkel, de egyenlő szabályok szerint, vagy egyetértő intékedésekkel volnának elintézendők, s ezeknek egyenlő szabályok szerint való elintézésére nézve a megegyezést a két állam között a törvény szavai szerint akként kell létrehozni, «mint két egymástól jogilag független ország hasonló egyezkedései történnek», — azaz a két állam között ezekre nézve formális nemzetközi szerződéseket kell kötni. Minthogy azonban ezek a nemzetközi szerződések nem köthetők meg akként, hogy a két állam fejedelmei egyezzenek meg egymással, mert a két állam fejedelme egy és ugyanaz a személy; a törvény azt rendeli, hogy a megegyezés a két felelős ministerium között jöjjön létre, s azt mindenik ministerium terjeszse az illető országgyűlés elé, s a két országgyűlés megállapításai terjesztessenek Ő felsége szentesítése alá.

A törvénynek eme rendelkezései alapján az osztrák államadósságok kamatterheinek elvállalása és a függő államadósságnak közös jótállás alá helyezése iránt alkotott 1867. évi XV. és 1899. évi XXXI. t.-cz., továbbá a kereskedelmi és forgalmi viszonyok szabályozására vonatkozó 1908 : XII., valamint az osztrák bankadósság egy részének elvállalása iránt alkotott 1878. évi XXVI. és 1899. évi XXXVIII. t.-cikkek, végre a valutarendezésre vonatkozó 1892 : XVIII. és 1899 : XXXIII., XXXIV. és XXXV. t.-cikkek már formális nemzetközi szerződések Magyarország és Ausztria között, mint a milyenek egymástól teljesen különálló államok között is szoktak köttetni. És így, bár ezek az ország cselekvési szabadságát jelentékeny mértékben megkötik, illetve megkötötték, a souverainitást nem érintik, mert constitutív elem azokban nincsen. De meg különben is ezek felbontó feltételekhez vannak

kötve és csak az országgyűlés hozzájárulásával hosszabbíthatók vagy újíthatók meg.

E nemzetközi szerződéseken kívül vannak még az országnak cselekvési szabadságát bizonyos időre Ausztriára való tekintettel megkötő egyéb törvényeink is. Ilyenek az osztrák és magyar bank szabadalmára vonatkozó 1878 : XXV., 1887 : XXVI., 1898 : I., 1899 : IV. és XXXVII. és 1911. évi XVIII. t.-cikkék, melyek szintén meghatározott időre szóltak, illetve szólanak és lejárván, hatályuk megszűnik. Ezek alakjukra nem nemzetközi szerződések, de azért mégis nemzetközi szerződések azért, mert e törvények tartalmát illetőleg a magyar és az osztrák kormány előzetesen megegyezett, továbbá mert az osztrák-magyar bankkal kötött egyezmény mind a két állam érdekeit egyaránt érinti.

148. §. Hibás közjogi kifejezések.¹

A magyar közjogi terminológiát szabatosság sohasem jellemezte. Még a legnevezetesebb alkotmányjogi intézménynek, az országgyűlésnek jelölésére is többféle kifejezés volt használatban, s köztük olyanok is, mint a congregatio generalis vagy a conventus, a melyek más gyűlésekre is szoktak volt alkalmaztatni. Maga az *ország* szó is többféle jelentésű a magyar közjogban, s hol azt jelenti, a mit a német Reich, hol azt, a mit a Land, hol azt, a mit a nemzet, hol azt, a mit az állam. Mindez azonban, mivel csak a belső közjogban használatos fogalmakra vonatkozik, nem okoz zavart. De zavart okoznak az oly fogalmakra vonatkozó kifejezések, a melyek az ország nemzetközi jogállása szempontjából is fontosak, ha azok nem szabatosak, mert ezek idegen nyelvekre is lefordíttatván, félreértésekre adhatnak okot s az ország függetlenségének elhomályosítására alkalmasak.

Az 1867. évi XII. t.-cikkben is fordulnak elő nem szabatos, ennél fogva hibás közjogi kifejezések, más törvények és királyi rendeletek pedig, valamint a gyakorlat oly kifejezéseket hoztak gyakorlatba, a melyek nemesak a szabatosságot nélkülözik, de az

¹ Ezzel a kérdéssel Beksics Gusztáv is foglalkozik (A dualismus 271—274. l.).

ország függetlensége és az országnak Ausztriához való viszonya szempontjából határozottan rosszaknak is mondhatók.

Az osztrák császár és a magyar király együttes jelölésére a «közös uralkodó» kifejezés (1867: XII. 7. §.) hibás, mert hiszen nem az uralkodó, hanem a két uralkodónak a személye közös, helyesebben egy és ugyanaz. Még helytelenebb a *közös korona* (die gemeinsame Krone) kifejezés, mely az osztrák irodalomban van elterjedve. Mind a kettő ellentétben is van az Ő felsége által használt czimmel, melyben az Ausztriai császár Magyarország apostoli királyától egy és szóval van elválasztva, illetőleg összekötve.

Az 1848., illetve az 1867. évet megelőzőleg az ország alkotmánya és függetlensége ellenére az «*ausztriai birodalom*» vagy «*ausztriai monarchia*» kifejezés alatt Magyarországot is szokták volt érteni. Törvényeink ezt a kifejezést sohasem használták. De igen is használatos volt a «*birodalom*» kifejezés Magyarországon is az egy fejedelmi személy uralkodása alatt álló országok közötti államkapcsolatnak a kifejezésére s ebben az értelemben a birodalom szó az 1848. évi III. t.-czikkben is előfordul s az 1867. évi XII. t.-czikkben is több ízben használtatik. Csakhogy a birodalom, miként a német *Reich*,¹ egyebet is jelent, tehát nemcsak államkapcsolatot, hanem egységes államot, országot is, a miért is e kifejezésnek Magyarország és Ausztria együttes jelölésére való használata félreértésekre adhat okot. Ez az oka annak, hogy ujabban e kifejezés használatát úgy a törvényekben, mint az irodalomban kerülük, de helyette a még helytelenebb *monarchia* kifejezést használják.

Az 1868. évi nov. 14-én kelt legfelsőbb elhatározás az «Osztrák-magyar monarchia» és «Osztrák-magyar birodalom» kifejezéseket rendeli használni. De ebben az összetételben mind a kettő helytelen. A monarchia még helytelenebb, mint a birodalom, mert a monarchia valamely államnak államformáját, vagy monarchikus államot, tehát egységet jelent; holott Magyarország is külön monarchia, Ausztria is. De leghelytelenebb a két államot *osztrák-magyar monarchiának* vagy birodalomnak nevezni, mert ez azt jelentené, hogy az egész birodalom minden részében osztrák is, meg magyar is.

¹ V. ö. Žolger: Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn 96—107. l.

Így sem helyes: osztrák és magyar birodalom. Az «osztrák és magyar monarchia» pedig önmagában való ellenmondás, mert ha egy monarchia, nem lehet külön osztrák és külön magyar. Tökéletlen kifejezés tehát ez is: *a monarchia mindkét állama*, mert a két állam két- és nem egy monarchia. Az «Ausztia-Magyarország» is tökéletlen s kifelé egyedül csak az «Ausztia és Magyarország», befelé pedig: *az Ő felsége uralkodása alatt álló mindkét állam* (1906: IV. 1907: VII. 1908: 1. és 1911. VIII) kifejezés lehet helyes, mert a hol a kettő nem egy, hanem kettő, ott a kettőt együtt sem lehet egy néven, hanem csak mind a kettőnek a nevénevezni. Ha Ausztia és Magyarország együtt nem egy állam, ott nem lehet a kettőt közös néven, hanem csak összetett néven nevezni.

Ebből folyólag helytelenek a közös szervek és hivatalok jelölésére használatos kifejezések is; így nem osztrák-magyar miniszter, követség, hadsereg, konzulátus, hanem «osztrák és magyar közös miniszter, követség, hadsereg, konzulátus» kifejezéseket kell használni. A «csász. és kir. osztrák-magyar követség, hadsereg» önmagában való ellenmondás, mert ha császári és királyi, akkor osztrák császári és magyar királyi. A teljes kifejezés tehát a közös szervekre így van helyesen: «osztrák császári és magyar királyi közös ministerium, követség, hadsereg» stb., vagy röviden: «osztrák és magyar miniszter, követség, hadsereg stb.

A helytelen kifejezésekre az osztrák álláspont erősen támaszkodik, a miért is a birodalmi egység látszatának a megóvása érdekében Ausztia részéről megakadályozzák a helyes kifejezéseknek a törvényekben való alkalmazását.

A helytelen közjogi kifejezések azonban az intézmények lényegén és a két állam kapcsolatának természetén nem változtathatnak. Hiszen a két államot kifelé képviselő fejedelem magát ekként címeli és címézteti: *Ausztiai császár, Csehország királya és Magyarország apostoli királya*, vagy *Ausztiai császár és Magyarország apostoli királya*, vagy *a császár és király*. (Az 1868. évi november 14-én kelt legfelsőbb elhatározás). Az ő felsége által használt cím tehát a legélesebb czáfolat a birodalmi egység elméletére.

149. §. A nyelv-, szín- és címmerhasználat kérdése közös ügyekben.

A mohácsi vész óta Magyarország nemzetközi szerepet nem játszott és így a színek és címmer kérdésében sem fejlődhettek ki határozott elvek s Magyarországon az állami jelvényeknek a közvélemény nem tulajdonított oly nagy fontosságot, mint a minőt a kérdés megérdemel.

1848 előtt a magyar állam mint ilyen, külsőleg csak a koronázásnál lépett fel, de akkor is a maga középkori formájában, a mikor a koronázandó király előtt vitték az ország tíz zászlaját, jeléül annak, hogy ezek az országok történelmi jog szerint a magyar koronának, a magyar királynak hatalma alá tartoznak.

A királyi pecséten lett volna leginkább helyén a magyar korona országainak jelvényét hivatalosan használni, mert a törvényhatóságok saját címmerüket és a banderiumok a kiállító vármegye vagy főúr zászlaját és címmerét használták. De a mióta királyaink német-római császárok voltak, a királvi család családi címmerének az ország címmerében való használata helyett (a mint ez az Anjouk és Mátyás alatt történt), a királyi pecséten is a kétféjű sas volt a használatos, a melyen belül az egyes, a szent koronához tartozó országok foglaltak helyet. És hogy időközben mennyire összezavarodtak a fogalmak e tekintetben, azt leginkább az 1723. évi 98. t.-cz. 3. §-a mutatja, a mely szerint az országgyűlés nem a kétféjű császári sasnak a királyi pecséten való használatában lát sérelmet, hanem csak abban, hogy Magyarország címere csak a sas szárnyaiban és nem a legelőkelőbb helyen, a kebelén alkalmaztatik. Ezért rendeli el, hogy a középső helyet foglalja el, mert ezzel látta kifejezve azt, hogy Magyarország az archiregnum, mely az államot létesíti és fentartja, és a többi országok annak csak kapcsolt részei, mellékországai.

Sőt a nemzeti színek sem voltak még a XVIII. században sem végleg megállapítva, mert a vörös-fehér-zöld tricolor, mely már I. József koronázásánál mint nemzeti szín szerepelt, még 1811-ben sem szorította ki teljesen a vörös-ezüst (vörös-fehér) bicolort.¹

¹ Jászi erre nézve Schwartnernek „Statistik d. Königr. Ung.” (II. köt. 62. l.) című munkáját idézi. (Tanulmányok 255. l.).

Az 1848. évi törvényhozás azonban már határozottan gondolt arra, hogy az ország színeinek szabályozása nagyfontosságú kérdés és az 1848. évi XXI. t.-cz. kimondotta: hogy a nemzeti szín és az ország címere ősi jogaikba visszaállíttatnak, a mi azt jelenti, hogy a nemzeti színeknek és az ország címerének hivatalos használata el volt hanyagolva s mindezideig ez nem akként történt, a mint azt az ország nemzetközi jogállása megköveteli. Az állam souverainitásának a kifejezésére rendelte ez a törvény: «hogy minden középületeknél és közintézeteknél minden nyilvános ünnepek alkalmával és minden magyar hajókon a nemzeti lobogó és az ország címere használtassék», a mi azt teszi, hogy az eddigi helytelen gyakorlat megszüntetessék.

Az 1867. évi XII. t.-czikk a közös ministerium és hadsereg körében sem az államnyelv, sem az állami színek és jelvények használata kérdésében nem rendelkezett. Ez tehát azt teszi: hogy az 1848. évi törvények lévén a kiindulási alap, a mennyiben azok kifejezetten nem módosíttatnak, az 1848. évi jogállapot sértetlenül helyre állítandó, mert ezt kívánja a jogfolytonosság. A gyakorlati életben azonban a tényleges állapotok megváltoztatása sok nehézségbe szokott ütközni.

A mikor pedig az 1867. évi XII. t.-cz. életbelépett, a tényleges állapot olyan volt, mint a melyet a Magyarországot leigázó absolutismus létesített. Bár jogilag a közös intézmények azok, a melyek ujonnan létesíttettek, tényleg a magyar ministeriumot kellett ujonnan szervezni és a magyar intézményeket kellett ujonnan életbeléptetni. A közös intézmények pedig történelmileg úgy jelentkeztek, mint az egységes osztrák császárság egységes intézményeinek a változott viszonyokhoz való átalakítása.

Az ausztriai külügyministerium alakult át felelős közös osztrák és magyar külügyministeriummá, az ausztriai birodalmi hadügyministerium közös hadügyministeriummá, az ausztriai cs. kir. hadsereg osztrák császári és magyar királyi közös hadsereggé s így történt meg az, hogy a mi az 1867. évi XII. t.-czikkben az ország függetlenségének és alkotmányának biztosítására külön ki-domborítva nem volt, maradt a régi állapotban, annál is inkább, mert az osztrák közjog lényegében nem, hanem csak egyes elnevezésekben alakult a magyar közjoghoz.

A mint a német nyelv volt az 1867. évet megelőzőleg az

ausztriai külügyi és hadügyi ministeriumoknak, diplomatiának és hadseregnek a hivatalos nyelve, és az ausztriai császárság czimere, t. i. a kétfejű sas és színei, t. i. a fekete-sárga voltak a jelvényei; akként 1867 után is a német nyelv maradt a közös szerveknek a nyelve s az ausztriai császárság színeit és czimerét használták a közös hatóságok és a közös hadsereg is, a haditengerészetnél pedig az uralkodócsalád színei, a vörös-fehér-vörös, maradtak használatban. Sőt a közös hadügyministeriumban és a közös hadseregben annyira maradt minden a régiben: hogy még a «csász. kir.» jelző is használatban maradt s csak az 1889. évi okt. 17-én kelt legfelsőbb elhatározás rendelte el, hogy a közös hadsereg és haditengerészet s részei, közegei és intézetei ezentul a «császári és királyi» elnevezést vegyék fel és viseljék.¹ És a közös hadügyministerium ma is két néven nevezi magát, t. i. Magyarországgal szemben «gemeinsames» Kriegsministerium-nak, Ausztriával szemben «Reichs» Kriegsministerium-nak.

És ha a zászló kérdésében a külügyek terén történt is Magyarország javára némi változás, a ma fennálló tényleges állapot nem felel meg sem az 1867. évi XII. t.-cikkben hangoztatott paritásnak, sem a Magyarország és Ausztria között fennálló viszonyoknak. De ebből arra vonni következtetést, hogy az ő felsége uralkodása alatt álló két állam közös ügyekben egységes birodalom, azért nem lehet, mert az e tekintetben ma fennálló tényleges állapot a birodalmi egység elvével sem egyezik meg mindenben.

Ebben a kérdésben nagy a fogalomzavar, és pedig nemesak a tényleg fennálló gyakorlatban, hanem a törvényhozásban is, mely e tekintetben a közös ügyeket a közös egyetértéssel elintézendő ügyekkel is összezavarta. A közös ügyekben a nyelv-, színek- és czímerhasználat kérdése törvényben szabályozva nincsen, a közös egyetértéssel intézett ügyekben pedig rosszul van ez a kérdés szabályozva, mert a közös ügyek szempontjából van felfogva, és nem áll semmi összhangban sem a társországoakra nézve megállapított rendelkezésekkel, sem a közös egyetértéssel elintézendő ügyek természetével.

I. *A nyelv.* A közös szervek, a közös hadsereg, holott két államnak a szervei, hadserege: a belső szolgálatban a német nyelv-

¹ A legf. elhatározás szövegét közli: Közi Dárday S. közig. törv.-tár I. 186. l.

vet használják hivatalos nyelvül. A magyar delegatiónak 1893. évi határozata alapján kiadott közös hadügyministeri rendelet és az 1904. évi augusztus 27-én kelt közös hadügyministeri rendelet szerint azonban a Magyarországból kiegészített csapat-parancsnokságok és hadkiegészítési kerületi parancsnokságok, a magyar polgári közigazgatási hatóságokkal kizárólag magyarul, a honvéd-parancsnokságokkal azonban már németül leveleznek. A Magyarországon állomásozó valamennyi egyéb parancsnokság, hatóság, csapat és intézet a magyar polgári hatóságokkal szintén magyarul levelez, de a hasábos levelezés is meg van engedve. A többi közös hadseregbeli parancsnokságok stb. pedig a magyar hatóságok magyar megkereséseire a hadkiegészítési kerületi parancsnokság útján gondoskodnak a magyar nyelvű válaszról.

A magyar hatóságoknak magyar megkereséseit a közös hatóságok elfogadni kötelesek és a magyar ministerek is magyarul írnak a közös hatóságokhoz. A magyar állam területén lévő összes hadtestparancsnokságok a magyar ministerekhez hasábosan németül és magyarul írnak.*

A közös kül- és pénzügyi ministerek és konzulátusok a magyar ministerekhez 1910 óta magyarul írnak, de a közös hadügyi minister még mindig csak németül.

A közös hadsereg vezényleti nyelve azonban kizárólag a német.

A magyar államnyelv tehát a közös intézményekben csak nehezen képes tért foglalni, lépésről-lépésre nyomulva elő. A közös szervek német hivatalos nyelve azonban nem törvényes, hanem csak tényleges állapot és a magyar állam jogi függetlenségét éppen úgy nem érinti, mint a hogy a magyar középponti hatóságok és a társországok területén lévő autonóm és közös hivatalok horvát hivatalos nyelve sem szünteti meg a magyar állam jogi egységét.

II. *A színek és czímer.* A színek és a czímer az állami hatalom külső jelképe. Az államok azért használnak különböző színeket és czímereket, hogy magukat más államoktól megkülönböztessék s egyes patrimonális eredetű monarchikus államok azért hasz-

* Az egyetlen hatóság tehát, mely Horvát-Szlavonországok területén van és magyarul ír a magyar ministerekhez, a közös hadseregnek egy parancsnoksága, a 13. hadtestparancsnokság.

nálják a fejedelmi család czimerét és színeit, hogy a dynastia és az állam közötti felbonthatlan kapcsolat külsőleg kifejeztessék. De két állam egy czimert és ugyanoly színösszetételt nem használ, nehogy zavart okozzon. És mégis, a közös hatóságok ugyanazt a czimert használják, a melyet az osztrák hatóságok, t. i. a kétfejű sast, holott a közös hatóságok Ausztriának is, Magyarországnak is, az ausztriaiak pedig csak Ausztriának hatóságai. De a míg a közös hadsereg zászlain az uralkodócsalád vörös-fehér színei a fekete-sárga színnel egyesítve és a kétfejű sassal használtatik; addig a hadi tengerészet, mely szintén közös, az uralkodó család ausztriai színeit, a vörös-fehér-vörös lobogót használja, melyen a czimer-paizs vörös udvarát szélteben fehér öv választja ketté. Akár a vörös-fehér-vörös volnának Ausztria színei és a feketesárga a fejedelmi családé, akár fordítva, a fennálló gyakorlat nemcsak Magyarország szempontjából nélkülözi az elvi jelentőséget, hanem nélkülöznél abból a szempontból is, ha Ausztria és Magyarország állami közösségben volnának.*

A diplomatiái és kereskedelmi képviseleti hatóságok közös hatóságok s azért mégis csupán a kétfejű sast használják czimerül, a mi a császárság czimere. De a konzulátusok a czimer mellé a császári fekete-sárga lobogó mellett a magyar lobogót is ki szokták tűzni és pedig külön-külön.

De ha közös ügyben a magyar és az ausztriai lobogó egymás mellett külön használtatnak, akkor közös érdekű ügyekben azokat szintén legfeljebb egymás mellett és nem egyesítve kellene használni. Mindazonáltal az 1867. évi XVI. t.-cz. VI. cikke és az 1908: XII. t.-cz. szerint a vámterületi közösség fennállása idejére mind a két állam kereskedelmi hajói egy és ugyanazt a lobogót használják, mely az ausztriai lobogóból és a magyar lobogóból van összetéve.

A szín- és czimerhasználat kérdése, mint láttuk, ott is, a hol az iránt törvény rendelkezik, elvi alap nélkül, ötletszerűen van rendezve. A hol pedig, mint közös ügyekben, ez a kérdés törvényben

* De hogy nem a kétfejű sas a királyi család czimere, hanem a vörös fehér színeket viselő s három czimer összetételéből álló czimer, mely a sas kebelén fordul elő, azt bizonyítja az is, hogy a magyar állampecséten az ország czimerében levő szívpaizson is nem a kétfejű sas, de ez a czimer van alkalmazva.

rendezve nincsen, teljes a zavar, mert a tényleges állapot sem Magyarország souverainitásának és a paritásnak, sem az u. n. «Monarchia» állami voltának szempontjából nem állja ki a bírálatot.

Az a magyarázat pedig, hogy a fekete-sárga szín és a kétféjű sas a királyi család színe és címere, és ez az oka annak, hogy közös ügyekben ez használtatik — eltekintve attól, hogy nem felel meg a történelmi valóságnak, mert hiszen azok az ausztriai császárnak a római császárságból átvett jelvényei — el nem fogadható; mert a közös ügyekben Ő felségét illető hatalom és a közös hadsereg nem az uralkodócsalád patrimoniuma, és így családi jelvényekkel nem reprezentálható.

A ma fennálló tényleges állapot tehát, mely Magyarország függetlenségével és nemzetközi jogállásával össze nem egyeztethető, a történelmi fejlődésben találja alapját.

Törvényesnek azonban ezt a helyzetet mondani annál kevésbé lehet, mivel nemcsak hogy nem törvény rendelkezésén alapszik, hanem megváltoztatásukat a nemzet hosszú időn át sürgette és az 1903-tól 1910-ig tartott nemzeti küzdelmeknek is ez volt a célja. Ha e célzt politikai okokból elérni nem sikerült, ez alkalmas arra, hogy abból Ausztria politikai túlsúlyára vonjunk következtetést, de semmi esetre sem jogalap arra, hogy belőlük alkotmányjogi következtetéseket lehessen vonni a magyar szent korona souverainitásának megcsorbitására.

A birodalmi egység tanának a hirdetői számára tehát nem marad egyéb támaszték, mint a magyar büntető törvények, a melyek közül az 1879. évi XL. t.-cz. kihágásnak minősíti az *oszt-rák-magyar monarchia címerének vagy zászlajának* megsértését, az 1878. V. t.-cz. pedig felségsértésnek minősíti az *oszt-rák-magyar monarchia két állama közötti kapcsolat erőszakos megváltoztatására, vagy másik államának, azaz Ausztriának területi épsége ellen irányuló cselekményt.*

Kétségtelen, hogy ezeken a törvényeken átesillan a birodalmi egység gondolata. De ha a birodalmi egység elvének más támasztéka nincsen, mint csupán néhány büntető sanctió, melyből lehet ugyan rá következtetni, de a melyeknek nem az a céljuk és a feladatuk, hogy a két állam között fennálló kapcsolatot meghatározzák: akkor az a birodalmi egység igen gyöngye alapon áll. Mert

büntetőtörvényét Magyarország Ausztria hozzájárulása nélkül bármikor megváltoztathatja. Ha tehát ezt teheti, akkor a birodalmi egységet egy kétszakaszos büntetőnovellával is joga és módja volna Magyarországnak megdönteni. Már pedig a birodalmi egység elvét éppen azon az alapon tagadjuk és foglalunk állást a magyar állam teljes jogi souverainitása mellett, mert a két állam közt ma fennálló kapcsolat megváltoztatásában a magyar. törvényhozást nem alkotmányjogi, hanem csak nemzetközi és politikai akadályok gátolják.

150. §. Az Ausztria és Magyarország között fönnálló kapcsolat meghatározása.

Az a kapcsolat, mely Magyarország és a magyar királynak, mint más országok fejedelmének uralkodása alatt álló országok között fönnáll, mind az 1790. évi 10. t.-cz., mind az 1867. évi XII. t.-cz. szerint a *pragmatica sanctiónak* nevezett magyar trónöröklési törvényeken, azaz a trónöröklési rend törvényszerinti egyformaságán és ebből folyólag a fejedelem *physikai* személyének azonosságán alapszik. Az ily kapcsolatot épen ezért *personális uniónak* nevezzük.

Az már most a kérdés, vajjon azon a kapcsolaton kívül, a melyet a fejedelem személyének az azonossága hoz létre, van-e még valamely más alapja is a két állam között fönnálló kapcsolatnak és ha van, mennyiben változtat ez az új alap a *personális unió* lényegén?

A *personális unió* a rendi korszak államkapcsolati formája. A mikor az állam modern fogalma kifejlődve még nem volt és a fejedelem nem csupán az állam legfőbb szerve volt, hanem külön hatalmi tényező és külön jogalany a rendekkel szemben, a kik szintén külön hatalmi tényezők és jogalanyok voltak a fejedelemmel szemben is; egy és ugyanabban a fejedelmi személyben könnyebb volt jogilag kettéválasztani a hatalmi köröket, a különböző fejedelmi jogkört és méltóságot, mert a különböző országok rendei különböző jogviszonyban voltak a fejedelemmel s a rendek különállása és hatalmi jogai az egyes országokat élesen elválasztották egymástól s gátjául szolgáltak annak, hogy a különböző fejedelmi méltóságoknak egy kézben való találkozása az egyes országok egymástól való jogi függetlenségét megsemmisítse.

Más részről, mivel a fejedelem a jogkörébe tartozó dolgokban személyesen kormányozta az országot, a fejedelem személyes uralmi jogai tették lehetségessé, hogy az egy személy uralma alá került, de egymástól egyébként független országokat a közös fejedelmi személy egy célra egyesíthesse.

A míg tehát egy-egy ország rendei külön hatalmi tényezők és jogalanyok voltak a fejedelemmel szemben, a personális unió kapcsolatában az egyes országok függetlenségüket is fenn tudták tartani és a fejedelmek az unió célját is képesek voltak elérni. Az esetleges fejedelmi uniók pedig felbomolhattak minden megrázkódás nélkül, mert az ország és a fejedelem között szoros benső kapcsolat nem volt.

A hol azonban a fejedelmi hatalom legyőzte a rendekét és mint közérdekben föllépő hatalom, személyesen kormányozva szervezte az államot és megteremtette a fejedelmi absolutismust, ott a personális uniók nem maradhattak fenn többé, mert az egységes fejedelmi hatalom az összes országokban egységesen szervezkedvén, az uralma alatt álló területeket egy állammá olvasztotta össze.* A hol ellenben a rendek hatalma képes volt a fejedelemének ellenállani, ott a personális unió vagy felbomlott, vagy jogi rendezésre szorult s mint ilyen állandósult.

Ez utóbbi volt az eset Magyarországon is, a hol előbb 1687-ben az elsőszülöttség rendje szerinti trónöröklés megállapításával a fejedelem biztosította azt, hogy Magyarország királya az osztrák örökös tartományok uralkodója legyen, majd 1723-ban a nőági öröklés kimondásával az ország törvénye is megállapította az együtt birtoklás elvét, kimondva, hogy mindig ugyanaz legyen Magyarország királya, a ki ugyanezen trónöröklési rend szerint az osztrák örökös tartományoknak is uralkodója.

A personális unió tehát külügyi czéllal, azaz a kölesönös védelem megvalósítása érdekében törvényben állandóvá tétetett, a nélkül azonban, hogy szükség lett volna közös intézményeket létesíteni a közös cél elérésére. Mert a fejedelem személyesen kor-

* Így váltak egy állammá az osztrák főherczeg uralma alá került osztrák tartományok a cseh királysággal, a magyar szent korona jogán megszerzett lengyel tartományokkal és az olasz tartományokkal már akkor, a mikor az osztrák császárság mint ilyen, még nemzetközileg decretálva nem volt.

mányozván az országot, az uralma alatt álló többi országok erejével Magyarországot közös szervek nélkül is egyesíthette.

Az ilyen personális uniót állandó personális uniónak kell neveznünk, mert az unió állandóságát nemcsak az örökösödési rend egyformasága, hanem az ország és királyi háza közt létrejött szerződésen alapuló törvény világos kijelentése is biztosította. Az 1791. évi 10. t.-cz. tehát állhatott a tiszta personális unió álláspontján, mert a fejedelem személyes kormányzása Magyarországgal szemben, abszolút hatalma pedig az osztrák örökös tartományokkal, 1804 óta az ausztriai császársággal szemben az unió fentartásának és a közös cél elérésének a biztosítására, a magyar rendi alkotmány ereje pedig az ország függetlenségének a fentartására elégséges volt.

A mikor azonban 1848-ban felelős magyar ministerium szerveztetvén, a király személyes kormányzása minden téren, kivéve a külügyeket, megszűnt, sőt a végrehajtó hatalom gyakorlása a király távolléte esetére a nádorra mint királyi helytartóra szállott át, Ausztria pedig szintén alkotmányt kapott: közös intézmények hiányában a két állam közt az összeütközésnek előbb-utóbb be kellett következnie. Mert sem az nem volt meghatározva, hogy melyek azok a viszonyok, melyek az országot az örökös tartományokkal azaz az ausztriai császársággal közösen érdeklik, sem az nem volt meghatározva, hogy e közös érdekű viszonyokban miként kell a két állam szerveinek egymással érintkezniök. És mivel ebben az összeütközésben a nemzet nem volt elég erős arra, hogy királyi háza akarata ellenére a personális uniót felbontsa, be kellett következni, ha csak ideiglenesen is, a császárság győzelmének.

A mikor 1867-ben a jogfolytonosság helyreállításának feltétele mellett létrejött a nemzet és örökös királya közt a kibékülés, a kiegyezés nem szorítkozhatott csupán a nemzetre és a királyára, hanem éppen a szerzett tapasztalatok következtében Magyarországnak mint államnak Ausztriával mint állammal is meg kellett egyeznie arra nézve, hogy azok az ügyek, a melyek a *pragmatica sancti*óból, azaz a personális unióból kifolyólag közös természetűek, közös szervekkel miképen lesznek intézendők, mert «lényegesen változott a helyzet az által, hogy Ő felsége alkotmányos jogokkal ruházta fel többi országait, azokat tehát abszolút hatalommal ezentúl nem képviselheti s azok alkotmányos befolyását nem mellőzheti» (1867:

XII. t.-cz. 5. §.). A personális unió czélját a fejedelem személyes kormányzása többé nem biztosíthatta, mert a személyes kormányzásnak éppen az ország függetlenségének a megóvhatása érdekében és az 1848. évi III. t.-cz. értelmében meg kellett szünnie. Intézményeket kellett tehát létesíteni, a melyek a personális uniót magát éppen úgy, mint annak a czélját is, vagyis a közös biztosságnak együttes erővel való védelmét és a külügyek terén való együttes föllépést az ellentétesnek látszó érdekek kiegyenlítésével képesek biztosítani.

Az 1867. évi XII. t.-czikk által létesített közös ministerium azonban, mint láttuk, nem az úgynevezett *osztrák-magyar birodalomnak* mint államnak egységes, hanem a két államnak közös ministeriuma, mely által Magyarországon a király, Ausztriában a császár a végrehajtó hatalmat együttesen gyakorolja mindazokban az ügyekben, a melyek közös, helyesebben együttes ügyekként vannak meghatározva. A souverainitás közös ügyekben is a két államnál, nem pedig a birodalomnál van s az egyes államok polgárai-val szemben az államhatalom közös ügyekben is csak a magyar, illetőleg az osztrák ministerium által érvényesülhet, mert a közös ministerek az egyes államok ministeriumának és parlamentjének közreműködése nélkül közös ügyekben sem tudnak semmit sem foganatosítani, az egyes államok külön ügyeire pedig még befolyást sem gyakorolhatnak.

Közös törvényhozó, közös fejedelmi hatalom és közös állampolgárság hiányában és önmagában érvényesülni nem képes közös végrehajtóhatalmi szervezet mellett pedig közös államhatalom sem keletkezhett, és így a közös intézmények csak a personális unió czéljának a biztosítására szolgálnak, de lényegében azt meg nem változtatják. Erre való tekintettel az állandó personális uniónak ezt a nemét *intézményes personális uniónak* nevezhetjük, szemben a közös intézményeket nélkülöző tiszta personális unióval, és szemben az oly fejedelmi unióval, melyben az unionált államok közös ügyeinek közös államhatalma van s a melyet *reális uniónak* lehet nevezni.

Ha pedig a két állam közt fennálló viszony természetét a fejedelem személyének azonosságától elvonatkoztatva, azaz a modern államtan alapján vizsgáljuk, a kapcsolat *államszövetség*, mert noha a közös célok megvalósítására a magyar közjog közös szerveket

is ismer, az államkapcsolatnak e czélok megvalósítására egységes államhatalma nincsen és így a kapcsolat nem válik alkotmány-jogivá, hanem nemzetközi természetű marad. Holott ha az osztrák fölfogás kiállaná a kritikát, akkor ez a kapcsolat *szövetséges állam* volna.

Az intézményes personális unió tehát az állandó personális uniónak az államszövetséggel, nem pedig a szövetséges állammal való találkozása; míg ellenben a reális unió a szövetséges államnak oly alakulata, melyben a szövetség fejedelme egyuttal az egyes tagállamok külön fejedelmi méltóságát is viseli.

A közös egyetértéssel intézett ügyekben szintén új elem járult a personális unióhoz, mely azonban annyira pusztán nemzetközi természetű, hogy a personális unió természetén semmit sem változtat, mert a két állam között csak meghatározott időre szóló viszonyt eredményez.

HARMADIK FEJEZET.

Az állam főszerveinek és az államhatalmi főtényezőknek egymáshoz való viszonya.

151. §. A ministerium viszonya a királyhoz és az országgyűléshez.

Mind a magyar, mind a közös ministerium királyi szerv, mert a minisztereket a király nevezi ki, állásuktól bármikor fölmentheti s hivatalban maradásuk alapja a király bizalma. Az 1848. évi III. t.-cikknek az a kijelentése, hogy a magyar ministerium független, nem azt teszi, hogy a ministerium a királytól független, hanem azt, hogy az ausztriai császári hatóságoktól függetlenül jár el és hogy ha a király távol van az országból, a nádor mint királyi helytartó s nem az idegen környezetben tartózkodó király elhatározása alá kell terjeszteni a ministerium javaslatait, ha csak azok a király elhatározásának a törvényben fönntartva nincsenek. Az 1867. évi VII. és VIII. t.-cikknek azonban a ministeriumnak a királytól való függését a nádor királyi helytartói hatáskörének eltörlésével és a király kinevezési jogának kiterjesztésével teljessé tették.

A magyar ministerium és ministerek tehát helyesen nevez-

tennek magyar királyi ministeriumnak és ministereknek, a közös ministerek pedig császári és királyi ministereknek, mert ők a királynak szervei a végrehajtó hatalom gyakorlására, a királyi akarat képviselői a nemzettel és az országgyűléssel szemben.

De a magyar ministerek nem csupán a király parancsának foganatosító közegei, mint voltak a kormánysszékek, hanem az országgyűléssel szemben mind a saját cselekményeikért, mind a király elhatározásaiért, a melyeket aláírtak, felelősök lévén, az országgyűléstől is függő viszonyba jutnak, mely kettős függés a ministeriumot mind a két alkotmányjogi főtényezővel szemben önállóvá teszi. Mert miként lehetne felelős a minister a király elhatározásaiért, ha nem volna egyéb, mint a királynak vakon engedelmeskedni tartozó végrehajtó közege?

A minister a királyt helyettesítő önálló hatáskörében tehát a királytól teljesen függetlenül jár el és csak ama bizalom alapján függ tőle, mely a kormányon maradás alapja. A királynak elhatározása alá tartozó ügyekben pedig a ministerek a királynak szükségképeni (bár nem kizárólagos) tanácsadói lévén, a királyi elhatározásra is jelentékeny befolyást gyakorolnak. Mint a királyi elhatározásokat kiadó, azaz ellenjegyző szervek, felelősségükre hivatkozva az ellenjegyzést megtagadhatják, illetőleg előle lemondásuk által menekülhetnek s ezzel is befolyásolhatják a királyi elhatározást. Végre mint a már ellenjegyzett elhatározások foganatosítói, önállóan járnak el és saját intencióikat a foganatosítás részleteire nézve szintén érvényesíthetik s e tekintetben szintén csak ama bizalom által vannak korlátolva, a mely kormányon maradásuk alapja.

Minél hatályosabb tehát az a felelősség, mely a ministereket az országgyűléssel szemben terheli; annál nagyobb lesz az a befolyás is, a melyet a ministerek a király elhatározására gyakorolni képesek s annál önállóbb lesz a ministerium a politika irányításában a király személyes akaratától. De minél kevésbbé hatályos a ministereket az országgyűléssel szemben terhelő felelősség, annál inkább válik a ministerium a király személyes akaratának puszta végrehajtó, foganatosító közegévé.

A magyar ministerek az 1848. évi III. t.-czikk szerint az országgyűlés mind a két tábláján üléssel és felszólalási joggal bírnak s ha valamelyik táblának tagjai, akkor szavazati joguk is

van. A király végrehajtó hatalma tehát az országgyűlésen a ministerek által van képviselve, kik felelősök lévén az országgyűléssel szemben, az országgyűlés állandó ellenőrzése alatt állanak. A magyar ministerium tehát csak addig működhetik sikerrel a király végrehajtó hatalmának gyakorlásában, a míg az országgyűlési, különösen a nagyobb politikai súlylyal bíró képviselőházi többség bizalmát bírja, azaz a míg a többség nem él a ministeriummal szemben azokkal a jogosítványokkal, a melyek törvény szerint az országgyűlés mindkét tábláját megilletik, mint a hivatalos iratok bekövetelése, a kormányzati cselekmények megvizsgálása, a költségvetés egyes tételeinek leszállítása, megtagadása, az egész költségvetés elvetése, végre a vád alá helyezés. Eme országgyűlési jogosítványok teszik a ministeriumot nemcsak jogilag, hanem politikailag is felelőssé az országgyűléssel szemben s teszik a kormányon maradás alapjává nemcsak a királynak, hanem az országgyűlési többségnek a bizalmát is.

Az országgyűlési többség bizalma azonban a kormányt, mely egyúttal a törvények királyi kezdeményezésének is a szerve, az országgyűlési tárgyalások irányítására, politikai vezetésére is képesíti. Mert ha a többség bizalommal viseltetik a kormány iránt, a kormány azt teszi törvényt, a mit jónak lát; akként hajtja végre a törvényeket, a mint akarja; ha meg nem tartja a törvényt, megkapja a törvénysértés vádja alól a fölmentést; ha átlépi a költségvetés kereteit, utólag megszerzi az országgyűlés helyeslő hozzájárulását; ha kérdést intéznek a kormányhoz, oly fölvilágosítást ad, a melyet akar, sőt a fölvilágosítást meg is tagadhatja s a többség azt is helyesli. Szóval az országgyűlési többség bizalma a ministeriumot a végrehajtó hatalom korlátlan kezelőjévé és a törvényhozásnak is értelmi szerzőjévé és hatalmi tényezőjévé avatja.

Ez az oka annak, hogy a király rendszerint az országgyűlési többség politikai vezéreit teszi ministereivé, vagy hogy a kinevezett ministerium arra törekszik, hogy a képviselőválasztásoknál többségre tegyen szert és ezzel a maga politikai irányának föltétlen érvényesülését biztosítsa. Így válik az országgyűlési bizalom által a ministerium korlátlan hatalommá a nemzettel szemben az államhatalom kezelésében és a királyi akarat érvényesítésében.

De az országgyűlési többség bizalma el is veszhet, a mely esetben a kormány nemcsak a maga politikai irányának, hanem a

királyi akaratnak a végrehajtó hatalomban való érvényesítésére is képtelenné válik. A kormány tehát hatalmával csak oly módon élhet, hogy az országgyűlési többség bizalmát biztosítsa és csak oly tanácsokat adhat a királynak, melyek a bizalom megtartására alkalmasak. Így válik a ministerium az ország pártpolitikai életének a szülöttévé és az országgyűlés bizalmi férfiainak testületévé a király tanácsolására, vagyis az országgyűlésen megnyilatkozó nemzeti közakaratnak érvényesítőjévé a királylyal szemben, a mellett, hogy ők a király végrehajtó hatalmának felelős képviselői az országgyűlésen, illetőleg a nemzettel szemben.

Ezt a kettős föladatát azonban a ministerium csak akkor töltheti be sikeresen, ha tagjai a miniszerelnökkel minden politikai kérdésben a nyilvánosság előtt és a királylyal szemben teljesen solidárisak, azaz egy nézetet vallanak. Ez az oka annak, hogy a király egy politikai pártból szokta ministereit kinevezni; hogy a miniszerelnök teszi meg az előterjesztést ministertársainak kinevezésére s hogy a kabinet-solidaritás biztosítása végett a fontosabb kérdéseket előbb a ministertanácsban tárgyalják és csak az ott létrejött megállapodás után lépnek vele akár a király, akár a nyilvánosság elé. Ha pedig a kabinet-solidaritás megbomlik, ez éppen úgy kormányválságot idéz elő, mint akár a király, akár a többség bizalmának az elvesztése.

A közös ministerium azonban nem jelenik meg az országgyűlésen, nem áll az országgyűlés állandó ellenőrzése alatt, jogi felelőssége kevésbbé hatályos, politikai felelőssége pedig csak a magyar ministeriumon át érvényesül és így alig számbavehető. A magyar pártpolitikai élettel a közös ministereknek összeköttetésük nincsen és így nem politikai, hanem csak administratív ministerek, kik a delegációkkal szemben csak jogilag felelősök. *Ennélfogva a közös ministerek nem a delegációk bizalmi férfiai a király tanácsolására, hanem csak a király végrehajtó hatalmának és a királyi akaratnak felelős képviselői a delegációkkal szemben.*

152. §. A bíróságok viszonya a királyhoz és az országgyűléshez.

A bíróság (mely alatt kizárólag a törvényben függetlenségi biztosítékokkal felruházott királyi bíróságokat kell érteni), nem oly egységes szervezet, mint akár az országgyűlés, akár a minis-

terium a neki alárendelt közigazgatási szervezettel együtt, hanem egymástól önállóan működő egyéni és társas bíróságok összessége. Az alsófokú bíróságoknak a felsőbbfokú bíróságokhoz való viszonya és a felügyeleti jog az egyes bíróságok önállóságát meg nem szünteti s minden bíróság külön-külön az összes hazai bíróságok jogállásának letéteményese.

A bíróság királyi hatóság, mert az egyes bírák királyi kinevezéssel nyerik hatalmukat s a király nevében hozzák ítéletüket. Továbbá a királynak, illetve az ő közegének, az igazságügyminis-ternek felügyelete alatt működnek és a fegyelmi bíráskodás is kir. hatóságnál, azaz a bíróságnál van.

De a bírói függetlenséget biztosító intézmények és a bírákat terhelő személyes felelősség által a bírák a bírói functiók gyakorlásában úgy a királytól, mint annak kormányától is teljesen önállóvá lesznek, mint a király személyétől már különvált bírói hatalomnak önálló alanyai, önállóan működnek, cselekményeikért s a bíróságok ítéleteiért sem a felelősségi, sem a felügyeleti hatóságok felelősségre nem vonhatók, mint a hogy pl. a közigazgatási hatóságok működéséért a ministerek, hanem csakis az eljáró bírák maguk. Nem áll a bíróság az országgyűlés ellenőrzése alatt sem s annak sem közvetlenül, sem a ministerium közvetítésével nem felelős, hanem csak az arra hivatott bíróságnak. Bírói ítéleteket az országgyűlésen lehet ugyan tárgyalni, de az országgyűlés egyik háza sem vonhatja érettség a bírákat felelősségre és csak akkor avatkozhatnak a bírói hatalomba, ha tagjainak mentelmi joga volna megsértve a büntető bíróság ítélete által. De a mód arra nézve, hogy miképen szereztessék érvény a mentelmi jognak, meghatározva sem törvényben, sem szokásjogilag nincsen.

A bíróság tehát legkevésbé az országgyűléstől függ s legnagyobb függésben a kormánytól van, mert ezt illeti a felügyelet, a magasabb bírói rangra és a jobb helyekre való áthelyezés iránt való előterjesztés, a mi azt a látszatot eredményezi, mintha a bíróság nem volna önálló állami főszerv, hanem csupán a közigazgatási szervezetnek különös jogállású része.

De ez csak látszat, mert a kinevezési és felügyeleti jog révén való függés csak az egyes bírák személyére hat ki, nem azonban a bíróságra, mint hatóságra, úgy hogy maga a bíróság hatósági működésében a királytól és a kormánytól annyira független, hogy

még a rendelet törvényességét is maga bírálja meg s nem alkalmazásáért sem a bíróság, sem annak tagjai, felelősségre nem vonhatók.

Eme nagymérvű függetlenséggel szemben áll azonban az, hogy a bíróság az állam politikai életére sem jogi, sem politikai eszközökkel döntő befolyást nem gyakorolhat s ha a közigazgatási bíróság a törvényhatósági közgyűlés panaszára az 1907. évi LX. t.-czikk értelmében ítél is a ministeri rendeletek törvényessége fölött és a törvénybe ütköző rendeletet meg is semmisítheti; ha a rendes büntetőbíróság olykor ítél is politikai vonatkozású bűnügyekben s ezzel az alkotmány védelmének erkölcsi alapját erősítheti: mindazonáltal a bíróságnak nincs elég anyagi hatalma arra, hogy alkotmányellenes kormányzás esetén az alkotmányt megvédelmezze, mert ha a kormány a birói ítéletet nem veszi figyelembe és annak nem engedelmeskedik, a bíróságok nem képesek ítéleteiknek érvényt szerezni.

A bíróságok tehát csak arra alkalmasak, hogy rendes viszonyok között az igazságot szolgáltatassák, de válságos időkben könnyen eszközeivé válhatnak akár a végrehajtó hatalom, akár a forradalmi irány terrorizmusának. A kir. Kuriának a választói jog és a képviselőválasztások érvényessége fölött való biráskodása sem alkalmas arra, hogy a bíróságot az állam politikai életének irányításába bevonja s nem teszi a bíróságot képessé arra, hogy akár a ministerium, akár az országgyűlés akaratának érvényesülését megakassza.

Ennélfogva a bíróságok minden tevékenysége az igazságszolgáltatásban merül ki és sem az alkotmány védelmében, sem a politikai életben működésének jelentősége nincsen, a mi szintén egyik oka annak, hogy vannak, a kik a bíróságot állami főszervnek nem tekintik.

A bíróság azonban csakis eme elszigeteltsége mellett lehet alkalmas magasztos hivatásának, az igazságszolgáltatásnak teljesítésére s minden olyan intézmény, a melylyel a bíróság belevonatik a politikai életbe, a bíróságot belevonja a pártéletbe is és az igazságosság legerősebb alapjának, a pártatlanságnak s ezzel a birói tekintélynek a rovására is van.

153. §. A király és a nemzet közötti viszony.

Az alkotmány két főtényezőjének egymáshoz való viszonyát a mohácsi vész előtti állapotában a Verbőczy István Hármaskönyve I. r. 3. czimében ekként határozza meg: «Miután a magyarok... őt (t. i. Szent Istvánt) önként királyukká választották és meg is koronázták: a nemesítésnek s következőképen a nemeseket ékesítő és a nem nemesekétől megkülönböztető birtok adományozásának jogát s teljes hatalmát az uralkodással és országlással együtt a közönség a maga akaratából, az ország szent koronájának joghatósága alá helyezte és következőképen fejedelmünkre és királyunkra ruházta; ettőlfogva ő tőle ered minden nemesítés és e két dolog mintegy a viszonos átruházásnál és a kölcsönösségnél fogva, annyira szorosan függ egymástól mindenha, hogy egyiket a másiktól különválasztani és elszakítani nem lehet s egyik a másik nélkül nem történhetik. Mert a fejedelmet is csak nemesek választják és a nemeseket is csak a fejedelem teszi azokká s ékesíti nemesi méltósággal.» Modern nyelven ez azt teszi, hogy a királyi hatalom az egyes fejedelmi személyt a nemzet akaratából illeti, viszont a politikai jogokat az egyes egyén a királyság adománya alapján bírja.

A szent korona elméletének a virágkorában tehát a nemzet és a királyság egymással szorosan egybe volt forrva az államhatalmat megszemélyesítő szent koronában s az a hatalmi dualismus, mely a rendi korban kifejlődött a nemzet és királyság között, intézményileg statuálva még nem volt. De már ebben a korban kezd a nemzet különválni a királyságtól, a minek oka részben a nyugati befolyás, leginkább azonban az, hogy a magyar trónra oly dynastiák tagjai választatnak meg, melyek más országokban is uralkodnak.

A mikor azután az a helyzet, hogy Magyarország királya más országoknak patrimoniális fejedelme, vagyis tartományura, állandóvá válik s ezzel egyidejűleg Magyarország politikai ereje aláhanyatlik, t. i. a mohácsi vész után, a királyság politikai iránya elválik a nemzetétől, az ország alkotmányának megsemmisítésére, nemzeti jellegének megszüntetésére törekszik, hogy az országot patrimoniális országaival egy birodalomba olvaszthassa.

A nemzet azonban mint nemzet élni akar, önmagát szervezi

tehát a vármegyékben, nemzeti intézményeit a rendi jogok formájában iparkodik megvédeni és elválva a királyságtól, rendek szerint szervezkedve jelenik meg az országgyűlésen s hol törvényekre hivatkozva követel jogokat a maga számára, hol fegyvert fogva védi alkotmányát, államiságát és nemzeti létét.

Ezzel megszületik Magyarországon is a rendiségnek legjellegzetesebb vonása, a király és a rendek, az ország, a nemzet közötti hatalmi dualismus, mely nem fejlődik ugyan annyira, mint fejlődött a nyugati országokban, mindazonáltal talán épen azért, mert túlzásai elmaradtak, de meg a helyzet állandósága következtében is jóval túléli a nyugateurópai rendiséget, a hol a fejedelmi hatalom a rendek hatalmát megdöntvén, abszolút fejedelmi hatalommá válik és kizárólagossá lesz, különösen a westfáli béke (1648) óta.

Magyarország királya ugyanis állandóan más országoknak patrimoniális fejedelme, később abszolút ura és német-római császár lévén, a magyar nemzeti államiság megsemmisítésére törekszik. A magyar nemesség ellenben rendek szerint szervezkedve, meg akarja menteni ezt a nemzeti államiságát. A királyság és a nemzeti eszmét akkor képviselő nemesség tehát ellentétbe keveredik egymással s ez az ellentét leginkább a közjogi kérdéseknek ellentétes fölfogásában nyilvánul meg. A királyok hozzáfognak Magyarország tartományi kormányzatának önhatalmú szervezéséhez, a középponti kormányzatot saját céljaiknak megfelelőleg rendeleti úton átalakítják, a magyar királyi tanács közvetlen befolyását a királyi kormányzatra megtörik; de viszont a nemesség önmagát a vidéki igazgatásban a vármegyékben erőteljesen szervezi, a vármegyei közgyűléseken látja el az országgyűlésre küldött követeit utasítással s a nádor választása útján iparkodik megtartani befolyását a királyi kormányzatra. A nádor tehát az egyetlen kapcsolat a rendekben szervezkedett nemzet és az idegenek befolyása alatt álló és idegen célokra törekvő királyság között.¹

De a nemzetnek önvédelme céljából katonai hatalomra is volt szüksége, melynek alapjául az ország kettészakadása, az erdélyi fejedelemség keletkezése és a török segély szolgáltak. Ebben a korban tehát a nemzet nemcsak külön jogalannyá lesz királyaival szemben, hanem önmaga is külön jogalanyisággal bíró részekre

¹ V. ö. Ferdinandy: Rendi elemek a magyar alkotmányban 51—61. l.

(Magyarország és Erdély) bomlik, melyek hol együtt, hol külön-külön lépnek föl a nemzeti önállásnak megoltalmazására és szövetséget keresnek idegen fejedelmeknél saját királyuk ellen. A mikor pedig a rendek katonai hatalma a szatmári béke után (1711) megszűnik, a küzdelem a királyság és a nemzet között magánjogi eszközökkel folyik tovább a hatalomért. Közczélokra szolgáló eszközök (adó, katona) elvonásával fenyegetőznek arra az esetre, ha a nemzeti sérelmek nem orvosoltatnak. A királyok pedig a nemzet jogainak védelmére alkotott törvényeket nem megtartani, hanem értelmükből kiforgatni törekedvén, ennek ellensúlyozására szokásba jön a törvények megújítása, hivatkozásokkal való megerősítése, majd szokásba jön az is, hogy egyes törvényeknek, melyek alkudozás eredményei, a kétoldalú kötés, a szerződés jellegét adják, melyben a megtartásnak több biztosítékát látják, mint a törvény parancsában.¹

E küzdelmeknek az volt az eredménye, hogy két ellentétes fölfogáson alapuló magyar közjog iparkodott érvényesülni, melyek folytonos küzdelmet vívtak egymással. Az egyik szerint Magyarország választó királyság, a király az örökösödés kimondása után is csak a nemzet akaratával végbevitt koronázás által lesz törvényes királylyá; a másik szerint Magyarország örökös királyság volt mindig s a koronázás csak ünnepi formáság. Az egyik szerint Magyarország független és szabad ország; a másik szerint része a Habsburg-monarchiának. Az egyik szerint a király a szent korona jogán uralkodik; a másik szerint a felségjogok az uralkodó személyes jogai. Az egyik szerint az ausztriai udvari hatóságok Magyarországon joghatóságot nem gyakorolhatnak; a másik szerint azok az egész «monarchia» hatóságai.²

E két közjogi felfogás közt szakadatlanul folyik a küzdelem az egész rendi karon keresztül s hol az egyik, hol a másik az, mely inkább érvényesül. A Corpus Juris megmenti a legtöbb esetben a nemzeti fölfogást és az teszi a jognak alapjává, de a való élet, sőt sokszor az irodalom is lábbal tiporja azt.

Ily viszonyok között az a [közjogi egység, melyet a szent korona tanában találunk hűbéri formák közt kifejezve, a rendi

¹ V. ö. idézett munkám 65—67. l.

² V. ö. idézett munkám 67—70. l.

korban üres elméletté vált s mint elmélet is elhomályosult s a királyság és a nemzet egymással szembe helyezkedve oly hatalmi dualismust teremtettek meg, mely a *modus vivendi* valahogy biztosította.

Ez a hatalmi dualismus azonban éppen a régi alapok különbözősége miatt nem válhatott olyanná, mint a nyugati rendi országokban, hanem a különböző hatalmi tényezők szervezete között megmaradt valamely belső kapocs, mely a mechanikai együttműködést biztosította.

A király volt ugyanis az állam feje, mint ilyen, a törvényhozás egyik tényezője, minden nemesi kiváltság forrása, az ország személyes kormányzója és legfőbb birája, ki felavatásakor esküvel kötelezte magát az ország törvényeinek megtartására. Az országgyűlés, mely koronázta a királyt, volt a nemzet akaratának kifejezésére hivatott állami szerv s mint ilyen, a törvényhozásnak másik tényezője. Végre a király által kijelöltek közül az országgyűlésen választott nádor volt az ország első tisztviselője és a király törvény szerinti helyettese.

De az állam részleges szervezete is hasonló képet tár elénk. A vármegye királyi szerve a főispán, ki azonban hivatali esküjét a megyei jogok és a törvények védelmére az 1552. évi 38. t.-czikk szerint a közgyűlés kezébe teszi le. A közgyűlés a megye akaratát kifejező, statutumokat alkotó és rendelkező önkormányzati hatóság, mely országos ügyekkel is foglalkozik. Végre a közgyűlés által választott alispán a vármegye első tisztviselője s a főispánnak mint királyi közegnek is helyettese, a vármegye többi tisztviselői pedig a végrehajtó és birói hatalom legalsóbbfokú szervei.

Az a hatalmi dualismus tehát, mely a nemzet és a királyság közt fönnállott, a szervezeti kapcsolatot nem bontotta meg sem az országos, sem a helyi igazgatásban. A különbség csak az, hogy a míg az országos kormányzatban a királynál volt a tényleges hatalom, mert az országgyűlésnek a kormányzatra befolyása nem volt; addig a helyi igazgatásban a vármegye közgyűlésének az akaratát érvényesült, mert a főispánnak igazgatási és biráskodási hatalma elenyészett s a statutumok alkotásában sem volt része.

Az a hatalmi dualismus, mely a királyi kormányzat és a nemzeti önkormányzat terén fönnállott, katonai téren is megvolt. A királyi had mellett, a melyet a király szervezett és fönttartott,

ott volt a nemzeti had, a nemesi fölkelés és a portális katonaság, melyet az ország nemesei állítottak ki. Igaz, hogy a portális katonaság az osztrák örökösödési háború után királyi állandó katonasággá alakul át, de a nemesi fölkelés azután is megtartja nemzeti jellegét és a nádornak, mint az ország főkapitányának parancsnoksága alatt marad.

A királyság és a nemzet között tehát fejlődésnek indul a hatalmi megoszlás. Az ország középponti kormányzatában a hatalmi túlsúly a királyságnál marad, mert a kormányzások királyi szervek, a király személyesen kormányoz s mert a király rendeleti joga igen széles körben érvényesül, sőt a királyi bíróságok is a király befolyása alatt állanak, az országgyűlés pedig nemcsak a királyi jövedelmeknek, hanem az országgyűlésen megszavazott adóknak és subsidiumoknak a hováfordítását sem ellenőrizheti. De viszont a helyi igazgatásban a hatalmi túlsúly a nemzetenél van, mert a vármegyék a vis inertiae gyakorlásával a királyi intézkedések fogantatását nemcsak akadályozni, hanem megghusítani is képesek.

A nemzet és a királyság csak a törvényhozásban működnek közösen össze, azaz csakis ez az a tér, a hol az államhatalom két tényezője közt a hatalom nincsen megosztva, hanem együtt gyakoroltatik. De a királyság hatalmi túlsúlya itt is érvényesül, mert a királyok az országgyűléseket gyakran nem hívják össze a törvényesen meghatározott időn belől s az országgyűlés feloszlata-sának a jogával az országgyűlési tárgyalások fonalát bármikor megszakíthatják.

Az 1848. és 1867. évi átalakulások a nemzet és a király között fennállott ezen a viszonyon sokat változtattak ugyan, de a közjogi viszony lényegét meg nem változtatták, mert az a helyzet, a melyet a personális unió teremtett, lényegében ma is változatlanul fennáll s csupán törvényes szabályozást nyert az 1867. évi törvények által.

Lényeges különbség az, hogy a felelős ministerium intézményének létesítése, az országgyűlés költségvetési joga és a parlamentáris formák meghonosítása következtében a nemzet a középponti kormányzatra nagyobb befolyást nyert, mint a milyennel 1848 előtt birt; továbbá, hogy a közigazgatási gyámkodás kiterjesztése, a vis inertiae korlátozása és a királyi helyi hatóságok szervezése

révén a vidéki helyi igazgatásra a kormány nagyobb befolyást, sőt közvetlen rendelkezési és intézkedési hatalmat is nyert, melylyel 1848 előtt alig bírt; végre hogy a biráskodás (elenyésző csekély résztől eltekintve) alsó fokon is királyi szervek hatáskörébe került, de a királyi bíróságok a király és a kormány befolyásától függetlenül ítélnék.

A míg tehát 1848 előtt a nemzet particulariter és negatív módon gyakorolt befolyást az ország kormányzatára; ma e czélból generaliter az országgyűlésen jelenik meg, mint a végrehajtó hatalmat kezelő királyi kormány ellenőrzője és bírója, a mi a királyi kormányt a nemzeti törekvések szemelött tartására kényszeríti s idegen befolyásokkal szemben is fölvértezi. Azaz ma az egész kormány éppen úgy kettős bizalom, a nemzet és a király közös bizalma alapján töltheti be hivatását, mint 1848 előtt a nádor. A különbség csak az, hogy a míg a nádori szék betöltésére a nemzetnek jogi hatalma is érvényesült, addig a ministerek kinevezése kizárólagos királyi jog, melyre a nemzet csak poitikai befolyást gyakorolhat.

De a rendiség legfőbb jellemvonása, t. i. a hatalmi dualismus és a hatalmi tényezők közjogi fölfogása közötti eltérés, bár enyhültebb alakban, ma is érvényesül a magyar alkotmányban s azt okozza, hogy a politikai pártok még mindig alkotmányjogi kérdések alapján alakulnak, továbbá, hogy a magyar fölfogás a királyt még mindig szembeállítja a nemzettel, a helyett hogy a nemzet legfőbb szervének tekintené. Természetes következménye ez annak a helyzetnek, hogy a kapcsolat Magyarország és Ausztria közt a fejedelem személyének azonosságán, tehát a rendi korszak államkapcsolati formáján alapszik. Magyarország ugyanis a maga állami souverainitását, függetlenségét Ausztriával szemben fentartani akarja, ezt pedig csak úgy képes megtenni, ha az államot a rendi korszak fölfogásának megfelelően nem oszthatatlan személyi egységnek, hanem csupán a nemzet és a király szoros kapcsolatának tekinti. Mert minél szorosabb a kapocs és teljesebb a személyi egység az ausztriai császár és az osztrák császárság között, annál kevésbé lehet ez a kapcsolat benső a magyar államot alkotó nemzet és a magyar király között.

Ez az oka annak, hogy a magyar közjog ma sem helyezkedik az állam személyiségének az álláspontjára, hanem a mikor fenn-

tartja a szent korona tanát, abban keresve a kapcsolatot az ország és a király, mint külön tényezők, sőt olykor külön jogalanyok között, melyek szerződés útján, tehát külső eszközzel jutottak kapcsolatba egymással: a szent korona tanát megfosztja igazi tartalmától és csak jogi fictióként kezeli. Mert a mikor egy és ugyanaz a fejedelmi természeti személy osztatik jogi fictio által két személyiségre, ú. m. magyar királyra és osztrák császárra, akkor a szent koronában létrehozott egység is csak jogi fictio lehet és nem élő valóság.¹

A hatalmak dualismusa, mely az állami különállás megmentésére szolgál, ma is kifejezésre jut abban, hogy a végrehajtó hatalom szervezetében különbség van királyi és nemzeti önkormányzati tisztviselők között, mely utóbbiak közvetlen függésben csak a törvényhatósági bizottságtól és annak első tisztviselőjétől vannak s engedelmisségi kötelezettségük a kormánynyal szemben más természetű, mint a királyi tisztviselőké. Ilyen különbség a királyi és az önkormányzati szervezet között ma már más államok alkotmányában nincsen.²

De bár még enyhébb alakban, ez a szervezeti dualismus érvényesül a fegyveres erő szervezetében is, mert a hadsereg szervezete és alkalmazása csupán a királytól függ, ellenben a honvédség és a népfölkelés szervezésében az ország is részt vesz és az ország határain kívül való alkalmazása az országgyűlés hozzájárulásához van kötve. A honvédség és a népfölkelés tehát a fegyveres erő nemzeti része a hadsereggel szemben.³

Végre a hatalmi dualismus maradványa az is, hogy a gyakorlati politikában még ma is királyi felségjogokról és ezzel szemben álló nemzeti jogokról beszélnek, holott a modern államtan elvei csak a kormányzati és törvényhozási hatáskör szembeállítását engednék meg.⁴

Mindezekkel szorosan összefügg az a másik rendi vonása a magyar közjognak, hogy még mindig nincsen véglegesen kialakulva, hanem ellentétes fölfogások küzdelmét tárja elénk. A törvények nem világosságra, hanem homályra törekszenek, mert a nemzet és

¹ V. ö. Ferdinandy: Rendi elemek 76—80. l.

² V. ö. i. munkám 81—82. l.

³ V. ö. U. o. 82—83. l.

⁴ V. ö. U. o. 84. l.

a király az alkotmányjogi elvek egy igen nagy részére nem tudtak még egymással megegyezni. A törvények szövegében tehát nemcsak a magyar fölfogás nyer kifejezést, hanem — a mint láttuk — az Ausztriához való viszonyban az osztrák fölfogás is talál némi támasztékot, Horvát-Szlavonországok autonómiaja kérdésében a horvát fölfogás is nyer némi alapot, a nemzeti jogok és királyi jogok tartalma és természete tekintetében pedig szintén más a fölfogás egyik, mint másik részről s a napi politikai élet mindig új és új controvers kérdéseket vet föl.

A magyar alkotmányjognak eme belső ellentéteit azonban tetemesen csökkenti az: 1. hogy a törvényhozás, a mint a multban is a király és a nemzet közös joga volt és megosztva a két tényező között nem volt soha, akként ma is a törvény külsőleg mint a szent korona egységes akarata, mint a király és az országgyűlés közös akarata jelenik meg;

2. hogy a parlamentáris kormányzati formák a királyi kormányt a nemzetet képviselő országgyűléssel szorosabb kapcsolatba hozták;

3. hogy a helyi igazgatásban a vegyes hatóságok a királyi és az önkormányzati közegek összeműködését elősegítették, valamint a vis inertiae korlátozása folytán a kormány és a törvényhatóságok között szorosabb kapcsolat keletkezett; végre

4. hogy a fegyveres erő nemzeti része is a királyi kormány rendelkezése alá került s ma már királyinak is nevezetik.

Az által pedig, hogy az országgyűlés állandóan működő nemzeti szervvé vált, melyet a királynak évenként összehívni kötelessége; továbbá, hogy a ministeri felelősség révén a kormányzat irányának a megállapítására is befolyást nyert; végre, hogy a törvényhozási hatáskör kiterjesztése és a költségvetési jog révén a királyi kormány az országgyűlésre sokkal inkább rászorul, mint a rendi korban; végre, hogy az Ausztriához való viszony is intézményes szabályozást nyert: a nemzet és királyság közelebb kerültek egymáshoz, mint a rendi korban és így a szent korona tanában foglalt jogi fictio közelebb jutott ahhoz, hogy élő valósággá alakuljon át s valóságos benső tartalommal teljen meg.

De a királyi hatalom még mindig sokkal nagyobb, semhogy a nemzeti akarat kizárólagos befolyása alatt állónak volna mondható: mert nemcsak kormányzati jogai igen terjedtek, hanem az

országgyűlés egyik táblájának a szervezésére is nagy befolyása van és az országgyűlés elnapolásának és felosztatásának jogával még a kormány felelősségre vonását is módjában áll megakadályozni.; végre mert intézkedéseinek végrehajtásában nem csupán arra az erejére támaszkodhatik, a melyet részére a magyar alkotmány biztosít, hanem az osztrák császári hatalom erejét is bármikor módjában van igénybe venni.

FÜGGELÉK.

A magyar közjog irodalma.*

A magyar közjog a magyar alkotmány tényezőinek és a nemzet és idegen hatalom erejére támaszkodó királyainak egymás elleni sok százados küzdelméből fejlődött ki. Mint ilyen, szoros összeköttetésben állott a politikai viszonyokkal s egyes intézményektől eltekintve, folytonos hullámnak volt kitéve. A mely jogtételei megállapodtak, azok a rendiséggel állottak kapcsolatban s az egyén magánjogi statusára is befolyással lévén, a magánjog kiegészítő részének tekintettek; a nemzet és a király közötti viszonyra vonatkozó elvei pedig a politikai vitáknak voltak tárgyai. Ily viszonyok között a közjog, mint önálló tudományág, nem fejlődhetett s 1848 előtt a közjogi irodalom leginkább egyes alkotmányjogi kérdések felett politikai érzéssel és jogtörténeti apparatussal folytatott vitatkozásokra szorítkozott.

Általában két egymással homlokegyenest ellenkező felfogással és irányzattal találkozunk ebben a korban. Az egyik az, mely a fejedelmi absolutismusnak érzézeit előmozdítandó, azt bizonyítgatta, hogy Magyarország mindig örökletes és absolut monarchia volt; a másik irányzat írói a nemzet alkotmányos jogait védelmezték s azt bizonyítgatták, hogy a magyar királyság választókirályság s Magyarország alkotmányos ország volt Szent István óta mindig. Mind a két irányzat képviselői — igen kevés kivétellel, — abba a hibába estek, hogy az egyik minden királyi jogot, a másik min-

* A magyar közjog irodalmának kritikai feldolgozása sokkal terjedelmesebb munkát igényel, semhogy azt egy kézikönyv keretén belül eszközölni lehetne. Ennél az oknál fogva e helyütt annak bővebb tárgyalásába nem bocsátkozunk, mert a részletes feldolgozás nem lehetne teljes, hanem itt az irodalom fejlődésének csupán rövid vázlatát adom.

den nemzeti alkotmányos jogot, a lehető legrégibb időkre, a legősibb alapra, Szent Istvánra iparkodott visszavinni s ez okból céljaiknak megfelelően csinálták a jogtörténetet, a maguk felfogását és eszükjárását erőszakolták rá a régi kor embereire s egyes történelmi emlékek félremagyarázásával erősítették a maguk álláspontját.

A XVII. században megjelent munkák, mint *Artner*: *Dissertatio politico juridica de Regno Hungariæ ejusque iure* (Tübinga 1624); *Schödl*: *Disquisitio hist. polit. de Regno Hungariæ* (Strassburg 1629); *Lochner*: *Facies iuris publici Regni Hungariæ* (Tübinga 1666); alig érdemelnek említést s csak *Pancratz* eperjesi lyc. tanár *Tractatus politico-hist. iurid. juris publici regni Hung.* című művének (Kassa 1668) van némi értéke.

A XVIII. században is alig találkozunk a közjog egész rendszerét felölelő munkákkal s ezek között is csak *Bencsik Mihály* nagyszombati egyet. tanárnak *Novissima diæta nobilissima etc. sive propositiones academiciæ* című munkája (N.-Szombat 1722) és Ürményi József országbírónak kéziratából *Lakits György* egyet. tanár által kivonatolt és Rosenmann által névtelenül kiadott *Jus Publicum Regni Hungariæ* című munka (Bécs 1790) birnak tudományos becsesél s mint a magyar alkotmány, az aranybulla és Werbőczy Hármaskönyve ellen intézett ügyetlen támadás, a *Grossing Rudolf Ferencz* neve alatt megjelent *Jus Publicum Hungariæ* (Hallae 1786) tett szert nagyobb hírré.

De ebben a században már jelentékeny monographia-irodalommal találkozunk. Timon, Bél, Szegedi, Benczur, Collár, Palma, Batthyány Ignác, Décsy, Tomka-Szászky, Izdenczy, Katona, Kolonovich, a két Kovachich, Hajnóczy, Schwartner és mások számos munkával gazdagították a magyar közjog irodalmát, jobbára latin, olykor magyar és német nyelven írt munkáikkal, a melyek között értékesebb jogtörténeti alapon írt művek is vannak.

A XIX. században már komoly tudományos becsű, rendszeres közjogi és alkotmánytörténeti művekkel találkozunk. Ezek közül az 1848 előtti alkotmányt tárgyalják: *Gusztermann* német nyelven írt s komoly történeti adatokra támaszkodó, de alkotmányunkat kisebbiteni törekvő műve, *Die Ausbildung der Verfassung des Königr. Ungarns* (Bécs 1811); továbbá *Farkasnak*: *Principia iuris publici Regni Hungariæ* (Zágráb 1818) elég jól megírt mun-

kája. Megemlítendő még *Miskolczy*: Magyarország közjoga (Eger 1846); *Beöthy Zsigmond*: Elemi magyar közjog (Pest 1846).

A rendi viszonyokra becses adatokat tartalmaz *Wirozsil Antal-nak*: Iuris publici Regni Hungariæ specimen címet viselő és 1850-től 1854-ig hat füzetben Budán megjelent s az 1848 előtti alkotmányt tárgyaló terjedelmesebb rendszeres munkája, melynek azonban alaphibája az, hogy Magyarországot a tulajdonképeni rendi monarchiák szempontjából fogva fel, a nemzet és a király közötti viszonyoknak és a király jogállásának hamis képét nyújtja.

De valamennyi fölé emelkedik és magas, tudományos színvonalon áll *gróf Cziráky Antal Mózes* volt országbirónak 1851. évben Bécsben megjelent műve: *Conspectus Iuris Publici Regni Hungariæ ad Annum 1848.*, mely két kötetben tárgyalja az 1848 előtti magyar közjogot, szabatosan formulázva a magyar alkotmány elveit és 1848 előtti jogtételeit, az 1848. évi alkotmányreformot pedig csak röviden, néhány szakaszban adva.

Az 1848. évi alkotmányreformot is felölelő s már magyar nyelven írt nevezetes munka *Récsi Emilnek* 1861-ben megjelent műve, *Magyarország közjoga*, mely három kiadást ért, dr. Löw Tóbiás által bővítve és rendezve. Terjedelmes és az akkori jogtörténeti ismeretek és közjogi felfogás alapján jól megírt munka, mely azon elvi alapon mozog, mint Cziráky *Conspectusa* s újabb közjogi irodalmunk alapjának tekinthető.

Az 1867-ik évi kiegészítést is felölelő rendszeres művek a következők:

Korbuly Imre: Magyarország közjoga (Budapest, 1874), több újabb kiadást ért, a változott viszonyokhoz átdolgozva Fésüs György és Pulszky Ágost által;

Boncz Ferencz: Magyar Államjog (1877);

Kiss István: Magyar közjog (a IV. kiadás 1888-ban);

Nagy Ernő: Magyarország közjoga (a IV. kiadás 1900-ban);

Horváth János: A magyar királyság közjoga (1893);

Máriássy Dávid: Magyar közjog (1893);

Kmety Károly: A magyar közjog kézikönyve (1900) és ennek alapján írt és több kiadást ért munkája; A magyar közjog tankönyve (1911);

Balogh Arthur: A magyar államjog aaptanai (1901) és

Ferdinandy Géza: Magyarország közjoga (1902).

Német nyelven megjelentek: *Schuller Libloy*: Ungarisches Staatsrecht; *Jellinek Arthur*: Ungarisches Staatsrecht; és *Ferdinandy Géza*: Staats und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer.

Ezen rendszeres műveken kívül terjedelmes monographia-irodalommal találkozunk. Ezek közül csak a legnevezetesebbeket és leginkább azokat soroljuk fel, a melyeket jelen munkánk megírásánál is felhasználtunk, mellőzve a szorosán vett jogtörténeti műveket.

Pray: Syntagma de sigillis regum et regin. Hungariæ (Bécs 1805). — *Lakits*: Liber singul. de hæred. succedendi iure ducum, dein regum Hungariæ (Bécs 1811). — *Cziráký Antal M.*: Disquisitio hist. de modo consequendi summum imperium in Regno Hung. (Buda 1820). — *Fejér*: De iure Regum Hung. (Buda 1837) és De baronibus ac proceribus R. Hung. (Buda 1837). — *Kölcsey Ferencz*: Historiai vázlatok a két magyar haza egyesülése s Magyarországnak a részekhez való joga felett (Athenæum 1838). — *Som-sich Pál*: Magyarország és királyának törvényes joga (Bécs 1850). — *Gróf Széchenyi István*: Ungarn und das Palatinat (Berlin 1847) és Magyarország sarkalatos törvényei (Pest 1864). — *Dózsa Elek*: Erdélyhoni jogtudomány (Kolozsvár 1861). — *Lustkandl*: Das ung.-oesterreichische Staatsrecht (1863), éles támadás Magyarország függetlensége ellen, — s *Deák Ferencznek* erre írt remek válasza: Adalék a magyar közjoghoz (Pest 1865). — *Salamon Ferencz*: A magyar kir. szék betöltése (Pest 1866) és más kisebb történeti dolgozatai. — *Korbuly Imre*: A báni méltóság (Pest 1868). — *Biedermann*: Die rechtliche Natur der oesterr.-ung. Monarchie (1877). — *Juraschek*: Personal- und Realunion (Berlin 1878). — *Ulbrich*: Die rechtliche Natur der oesterr.-ung. Monarchie (Bécs 1880). — *Dantscher von Kollersberg*: Oesterr.-ung. Bundesstaat (Bécs 1882). — *Jellinek*: Lehre von den Staatenverbindungen (Bécs 1884). — *Szabó Gyula*: Magyarország és Ausztria közt lévő államjogi viszonyról (Budapest 1885). — *Pesthy Frigyes*: Száz levél Horvátországról (Budapest 1885). — *Pliverić*: Das Verhältniss Kroatiens zu Ungarn (Zágráb 1885). Beiträge zum ung.-kroatischen Bundesrechte (Zágráb 1886) és Der Kroatische Staat. (Zágráb 1887). — *Nagy Ernő*: Personal vagy real unio. (Budapesti Szemle 1888). A felsőház reformja (u. o. 1885) és A mentelmi jogról (u. o. 1889). — *Schwartz Gyula*: A ministeri

felelősség eredetéről (Budapest 1888) és A király tanácsosainak felelőssége Arragoban és Magyarországon. — *Concha Győző*: Közjog és magyar közjog (Magy. igazságügy 1891) és Politika (Budapest 1907). — *Jellinek Arthur*: A mentelmi jog (Budapest 1890). — *Polner Ödön*: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya (Budapest 1891). A végrehajtó hatalom a magyar közjogban (1893). Az államalkotó szerződések jogi természete (Athenæum 1903). Magyar parlamenti jog (1902). Közös ügyek. (1901.) — *Beksics Gusztáv*: A dualismus (1892) és A magyar nemzet függetlensége (1893). — *Gosztonyi Mihály*: Horvát-Szlavon- és Dalmátországok autonom alkotmánya (Budapest 1892). — *Gróf Vigyházó Ferencz*: A pragmática sanctio (1894) és Az európai közjog egy alkotm. garantiája. — *Jászi Viktor*: Tanulmányok a magyar-horvát közjogi viszony köréből (Budapest 1897). — *A de Bertha*: La Constitution Hongrois, Radó Sámuel után (Páris 1898). — *Tezner*: Der oesterreichische Kaisertitel, das ung. Staatsrecht und die ung. Publicistik (Bécs 1899). — *Apponyi Albert gróf*: La Constitution et le parlamentarisme hongrois (Paris. Annuaire du Purlament 1902) és A brief sketch of the Hungarian Constitution and of the relation between Austria and Hungary (Budapest 1908.). — *Horváth Jánosnak* több munkája az 1867. évi kiegyezésről és a pragmatika sanctióról. — *Meliorisz Béla*: A magyar alkotmány biztosítékai (Budapest 1898). — *Rényi József*: A gyűlekezeti jog (Budapest 1900). — *Mantuano Rezső*: A magyar törvényhozás (Budapest 1900). — *Žolger Iván*: Der Staatsrechtliche Ausgleich zwischen Oesterreich und Ungarn (1911). — *Tomcsányi Vilmos Pál*: A mentelmi jogról (1903). — *Tetétleni Armin*: A választási bíráskodás elmélete és gyakorlata (1905) és Egy életbevágó controversia választási bíráskodás köréből (1905). — *Turba Gusztáv*: Die Pragmatische Sanktion mit besonderer Rücksicht auf die Länder der Stephanskronen. — *Végre jelen munka szerzőjétől*: Magyarország közjogi viszonya Ausztriához (1892). A koronázás közjogi jelentősége (1893). Az állampolgárságról (1894). A felelősség elve a magyar alkotmányban (1895). A királyi méltóság és hatalom Magyarországon (1895). Az arany-bulla (1899. Kiadta a magy. tud. akad.). Az államalkotó szerződések a magyar közjogban (1902). Rendi elemek a magyar alkotmányban (1907).

TARTALOM.

BEVEZETÉS.

	<i>Lap</i>
1. §. Az állam és az alkotmány fogalma	5
2. §. A közjog fogalma és viszonya a magánjoghoz	7
3. §. A belső közjog és nemzetközi jog	8
4. §. A közjog ágai és viszonyuk egymáshoz	9
5. §. A magyar közjog (alkotmányjog) tárgyalásának rendszere	11
6. §. A magyar közjog segédtudományai	12
7. §. A magyar alkotmányfejlődés vázlata	13
8. §. A szent korona fogalma	17
9. §. Az alkotmány főtényezői és az állam főszervei. Particuláris alkotmányjogi tényezők	21
10. §. A magyar alkotmány jogalkotó tényezői (belső jogforrásai)....	22
11. §. A magyar alkotmány jellegzetes tulajdonságai	24

ÁLTALÁNOS RÉSZ.

ELSŐ FEJEZET.

A magyar közjog kútfői (külső jogforrásai).

12. §. A jogforrások általában	26
--------------------------------------	----

A) Írott kútfők.

13. §. A privilegium	26
14. §. A törvény.....	27
15. §. Belső államszerződések vagy államalkotó szerződések	31
16. §. Királyi és kormányrendeletek	32
17. §. A helyhatósági szabályrendeletek (statutum)	33
18. §. Az országgyűlés házszabályai.....	33

B) Nem írott források.

19. §. A szokásjog	34
20. §. Werbőczy hármaskönyve	35

21. §. A Planum tabulare és az országbirói értekezlet ideiglenes törvény- kezési szabályai	36
22. §. A királyi ház családi szabályainak jogforrási minősége	37
23. §. A királyi ítélő táblák és a kúria döntvényeinek jogforrási minősége	37
24. §. Jogmagyarázat	40

MÁSODIK FEJEZET.

A magyar állam területe.

25. §. Az ország területi épsége (integritása)	42
26. §. Történeti terület (Kiegészítő és kapcsolt részek)	43
27. §. Erdély	44
28. §. A kapcsolt részek (Horvát-Szlavon- és Dalmátországek)	47
29. §. Hűbéres országok	51
30. §. A magyar állam neve és mai területe	53
31. §. Bosznia és Hercegovina	55

HARMADIK FEJEZET.

A magyar állam népe.

32. §. A magyar állam népe	59
33. §. Az állampolgári jogegyenlőség és a rendek	62
34. §. A nemesség megszerzése 1848 előtt és ma	64
35. §. Az állampolgárság megszerzése és elvesztése	66
36. §. Az állampolgári jogok	70
37. §. A vallásszabadság	73
38. §. Az egyházak és felekezetek jogállása és a főkegyúri jogok	75
39. §. Az állampolgári kötelességek	79

NEGYEDIK FEJEZET.

A magyar állam főhatalmának önkorlátozása.

40. §. Államhatalmi ágak	81
--------------------------------	----

A) Önkorlátozás Ausztria miatt.

41. §. Közös ügyek az osztrák császársággal	83
42. §. Közös költségek	87
43. §. Bosznia és Hercegovina kormányzata és tartományi önkormányzata	89
44. §. Közös egyetértéssel intézett ügyek	93
45. §. Vámterületi és gazdasági közösség	95
46. §. Az osztrák államadóssági terhek elvállalása	101
47. §. A közös jegybank	102

B) *Önkorlátozás egyes részek autonómiája miatt.*

	<i>Lap</i>
48. §. Horvát-Szlavonországok autonómiája	104
49. §. A fumei provizorium.....	106

ÖTÖDIK FEJEZET.

Az állam külső megjelenése.

50. §. A zászló és a czimer	108
51. §. Az államnyelv és más nyelvek hivatalos használata.....	110

ELEMZŐ RÉSZ.

Az alkotmány szervezete.

ELSŐ FEJEZET.

A király.

52. §. A király czimei, udvara, székhelye, pecsétje	115
53. §. Trónbetöltés	122
54. §. A nőági öröklés kimondása	125
55. §. A <i>pragmatica sanctio</i> tartalma	126
56. §. A <i>pragmatica sanctio</i> jogi természete és a királyválasztás elve	130
57. §. A koronázás intézménye	133
58. §. A koronázás törvényességének kellékei.....	136
59. §. A koronázási hitlevél és a koronázási eskü	138
60. §. A koronázás szertartásai	140
61. §. A trónlemondás	142
62. §. A magyar királyi hatalom jellemvonásai	142
63. §. A fölségjogok és a király uralmi jogai	144
64. §. A királyi család.....	146
65. §. Az ifjabb király, a kormánytárs	147
66. §. A király helyettesítése és a gyámkormányzóság	148
67. §. A nádori méltóság	150

MÁSODIK FEJEZET.

Az országgyűlés.

68. §. Az országgyűlés intézményének fejlődése	153
69. §. Az országgyűlés összehívása és megnyitása	157
70. §. Az országgyűlés megalakulása	158
71. §. Az országgyűlés működésének felfüggesztése és megszüntetése	162

A) *A főrendi tábla (ház).*

72. §. A főrendi tábla (ház) szervezete 1848 előtt.....	163
73. §. A főrendi tábla (ház) szervezete az 1885. évi VII. t.-cz. szerint.....	165

	<i>Lap</i>
74. §. A főrendiházi tagsági jog elvesztése és szünetelése	170
75. §. A főrendiház (tábla) tagjainak és az örökös főrendi családoknak nyilvántartása	171

B) A képviselő-tábla (ház).

76. §. A rendek táblája 1848 előtt	173
77. §. Az 1848. évi reform	175
78. §. A képviselő-tábla (ház) mai szervezete	178
79. §. A képviselő-tábla (ház) tagjainak összeférhetetlensége	179
80. §. Az országgyűlési tagok sérthetlensége és mentelmi joga	183

C) Az országgyűlés mint a nemzet képviselöte.

81. §. Az országgyűlés hatásköre	189
82. §. Az országgyűlés költségvetési joga	192
83. §. A költségvetési meghatalmazás elmaradása (exlex) és jogi követ- kezményei	197
84. §. Az országgyűlés házainak belső szervezete és tanácskozási rendje	200
85. §. Az országgyűlés két házának érintkezése	202
86. §. Országos bizottságok, Delegáció	203

D) A képviselőválasztás.

87. §. Választói jog	206
88. §. Választhatóság (passiv választási képesség)	208
89. §. A képviselőválasztások előkészítése. Központi választmány. A vá- lasztók névjegyzéke	209
90. §. A képviselőválasztási eljárás	210
91. §. A választási visszaélések	212
92. §. A képviselőválasztások fölött való biráskodás	214

E) A horvát-szlavon országgyűlés.

93. §. A horvát-szlavon országgyűlés szervezete	216
94. §. A képviselők választása Horvát-Szlavonországokban	218

HARMADIK FEJEZET.

A királyi kormány, a fegyveres erő és a közigazgatási szervezet.

A) A királyi kormány.

95. §. A középponti kormánysszervezet 1848 előtt	221
96. §. A középponti kormánysszervezet 1848 óta. A magyar ministerium	224

	<i>Lap</i>
97. §. A közös ministerium	227
98. §. A horvát-szlavon-dalmát minister és a bán.....	228
99. §. A ministeri felelősség. A magyar ministerek felelőssége	229
100. §. A közös ministerek felelőssége	232
101. §. A bán felelőssége	233
102. §. A ministerek számviteli ellenőrzése	234

B) A fegyveres erő.

103. §. A magyar hadiszervezet fejlődésének vázlata	235
104. §. A fegyveres erő mai szervezete	241
105. §. A fegyveres erő egyes részeinek kiegészítése	246
106. §. A hadkötelezettség	248

C) A közigazgatási szervezet.

107. §. Közigazgatási hatóságok és közegek	251
108. §. A törvényhatóságok történeti fejlődésének vázlata	252
109. §. A törvényhatóságok szervezete	255
110. §. A törvényhatóságok jogállása	258
111. §. A főispán	261
112. §. A közigazgatási bizottság	262
113. §. A községek.....	263
114. §. A társországok önkormányzati közösségei és közigazgatási szervezete.	265

NEGYEDIK FEJEZET.

A birói hatalom.

115. §. A magyarországi birói szervezet	267
116. §. A bíróság jogállása	269
117. §. A társországok birói szervezete	271

A főhatalom működése.

ÖTÖDIK FEJEZET.

Törvényhozás.

118. §. A törvény kezdeményezése	273
119. §. A törvényjavaslatok tárgyalása és megszavazása	275
120. §. A törvény szentesítése	276
121. §. A törvények kihirdetése és közzététele, hatálybalépése.....	277

HATODIK FEJEZET.

Kormányzás vagy végrehajtás.

	<i>Lap</i>
122. §. A végrehajtó hatalom természete	278
123. §. A király végrehajtóhatalmi működése	279
124. §. A ministerium végrehajtóhatalmi működése	283
125. §. A rendeletkibocsátási jog határai	286
126. §. A helyi kormányzat és közigazgatás	291
127. §. A törvényhatósági és községi szabályrendeletek alkotása	293
128. §. A helyi közigazgatás (concrét ügyek elintézése)	295

HETEDIK FEJEZET.

Biráskodás vagy igazságszolgáltatás.

129. §. A biráskodás köre, nemei, természete.....	297
130. §. A biráskodás módja	298

ÖSSZEFOGLALÓ RÉSZ.

ELSŐ FEJEZET.

A magyar korona országainak állami egysége.

131. §. A horvát álláspont és alapjai	301
132. §. A kapcsolt részek 1848 előtt soha sem állottak Magyarországgal szerződési viszonyban	306
133. §. A Magyarország és társországai közt fennálló közjogi viszonyt szabályozó alaptörvény létrejövetelének előzményei	310
134. §. Az 1868. évi XXX. t. cz. és az ezt módosító törvények jogi természetűje.....	313
135. §. A királyi hatalom egysége	320
136. §. Az állampolgárság, nemesség és főnemesség egysége	323
137. §. A közös országgyűlés alatt a magyar országgyűlést kell érteni	328
138. §. A középponti kormány és az autonomia	331
139. §. A társországok nyelv, czimer és színek használatára vonatkozó jogainak természete	334
140. §. A magyar korona országainak állami közössége állami egységet jelent	338

MÁSODIK FEJEZET.

Az ország függetlensége és nemzetközi jogállása.

141. §. Az osztrák álláspont és alapjai	340
142. §. Az ausztriai ház trónrajutása nem tette Magyarországot ausztriai tartománynyá	346

	<i>Lap</i>
143. §. Az ország függetlensége és a <i>pragmatica sanctio</i>	350
144. §. Az 1848. évi törvények és az 1867. évi kiegyezés	356
145. §. Az 1867. évi XII. t. cz. tartalma és jogi természete	360
146. §. Az 1867. évi XII. t. cz. tartalma és az ország függetlensége	369
147. §. A közös egyetértéssel intézett ügyekre vonatkozó törvények	375
148. §. Hibás közjogi kifejezések	376
149. §. A nyelv, szín és czimerhasználat kérdése közös ügyekben	379
150. §. Az Ausztria és Magyarország között fönnálló kapcsolat meg- határozása	385

HARMADIK FEJEZET.

Az állam főszerveinek és az államhatalmi főtényezőknek egymáshoz való viszonya.

151. §. A ministerium viszonya a királyhoz és az országgyűléshez	389
152. §. A bíróságok viszonya a királyhoz és az országgyűléshez	392
153. §. A király és a nemzet közötti viszony	395

FÜGGELEK.

A magyar közjog irodalma	404
--------------------------------	-----

